

**CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI**

**Rapporto di Ricerca  
su**

**IL RUOLO DEL PILASTRO  
EUROPEO DELLA NATO  
NELLA DEFINIZIONE DI  
UN SISTEMA DI SICUREZZA  
INTEGRATO: RAPPORTI  
ISTITUZIONALI E INDUSTRIALI**

**//// RIVISTA  
MILITARE**

 **RIVISTA  
MILITARE**

**Direttore Responsabile**

**Giovanni Cerbo**

© ROMA - FEBBRAIO 1995

Proprietà letteraria artistica  
e scientifica riservata

**CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI**

**Rapporto di Ricerca**

**su**

**IL RUOLO DEL PILASTRO  
EUROPEO DELLA NATO  
NELLA DEFINIZIONE DI  
UN SISTEMA DI SICUREZZA  
INTEGRATO: RAPPORTI  
ISTITUZIONALI E INDUSTRIALI**

**/// RIVISTA  
MILITARE**

**Rapporto di Ricerca**

**su**

**IL RUOLO DEL PILASTRO  
EUROPEO DELLA NATO  
NELLA DEFINIZIONE DI  
UN SISTEMA DI SICUREZZA  
INTEGRATO: RAPPORTI  
ISTITUZIONALI E INDUSTRIALI**

*a cura di L. Caligaris*



La ricerca presentata in questo volume è stata diretta da Luigi Caligaris, editorialista de "Il Giornale" ed "EPOCA" e condotta da:

- 1) Wolfgang Wessels, Direttore dell'Istituto per la Politica Europea di Bonn, Germania. È coorganizzatore del foro intergovernativo Germania-Italia ed ha collaborato per il libro "Difesa Europa - Proposte e sfide", Edizione Comunità, 1990.
- 2) Gregory Treverton, Senior Fellow del Council on Foreign Relations di New York.
- 3) John Chipman, Direttore degli Studi dell'International Institute for Strategic Studies (I.I.S.S.) di Londra.
- 4) Diego Ruiz-Palmer, Capo Sezione Pianificazione Armamenti dell'International Staff, Nato. Ex manager European Security Studies della BDM Corp., Washington D.C.
- 5) Ten. Col. Laporta presta servizio all'Ufficio Politico-Militare dello Stato Maggiore Difesa e il Dott. Dottori era ricercatore presso la Presidenza della Repubblica.

## INDICE GENERALE

INTRODUZIONE E SINTESI (GEN. L. CALIGARIS) .....	pag. 11
INTRODUCTION AND SYNTHESIS (GEN. L. CALIGARIS).....	19
ORGANIZZAZIONI OCCIDENTALI PER LA SICUREZZA: CONCETTI, PRESTAZIONI E OPZIONI. UN AMALGAMA ISTITU- ZIONALE PER UNA NUOVA STRATEGIA DUPLICE (PROF. W. WESSELS)...	27
LE ISTITUZIONI E LA SICUREZZA DELL'EUROPA (DR. G. TREVERTON). .....	49
LE ISTITUZIONI DI SICUREZZA EUROPEA: DALLA PROLI- FERAZIONE ALLA RAZIONALIZZAZIONE (DR. J. CHIPMAN) ..	65
FORI E INIZIATIVE SULLA POLITICA DEGLI ARMAMENTI. EVOLUZIONE IEPG, CEE, NATO E RAPPORTI FRA LORO IN TEMA DI POLITICA DEGLI ARMAMENTI. EDEM, NATO DE- FENCE TRADE E "TWO-WAYS STREET" CON USA. (D. RUIZ- PALMER).....	81
LA DEFINIZIONE E LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTE- RESSI NAZIONALI DELL'ITALIA NEL NUOVO SISTEMA MULTISTITUZIONALE DI SICUREZZA EUROPEA (TEN. COL. LAPORTA, DR. DOTTORI).....	111
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE (GEN. L. CALIGARIS) .....	149

# INDICE ANALITICO

INTRODUZIONE E SINTESI (GEN. L. CALIGARIS) .....	pag. 11
INTRODUCTION AND SYNTHESIS (GEN. L. CALIGARIS) .....	19
ORGANIZZAZIONI OCCIDENTALI PER LA SICUREZZA: CONCETTI, PRESTAZIONI E OPZIONI. UN AMALGAMA ISTI- TUTZIONALE PER UNA NUOVA STRATEGIA DUPLICE (PROF. W. WES- SELS) .....	27
I. ALLA RICERCA DI ANALISI VALIDE E CONCETTI UTILI .....	27
1. <i>I limiti delle capacità convenzionali - cambiamenti fon-         damentali e sfide concettuali.</i> .....	27
2. <i>Tre approcci fondamentali</i> .....	29
II. UNO SGUARDO EMPIRICO SUL PROCESSO - UN ATTIVISMO ISTITUTZIONALE E UNA PROLIFERAZIONE DI CONCETTI .....	30
1. <i>Prefazione.</i> .....	30
2. <i>NATO: la NACC come "cooperazione soft" innovativa</i> .....	31
3. <i>La Comunità Europea e i suoi stati membri avviati ver-         so l'Unione Europea - un passo troppo ambizioso? ....</i>	33
4. <i>L'Unione Europea Occidentale (UEO) - emancipazione         contro integrazione? .....</i>	36
5. <i>Nuovi tentativi bilaterali - l'Iniziativa franco-tedesca .</i>	37
6. <i>La struttura del CSCE - armonizzazione istituzionale e         sovraccarico .....</i>	38
III. OPZIONI ISTITUTZIONALI: UNA COMBINAZIONE ISTITUTZIONA- LE PER LA NUOVA STRATEGIA DUPLICE .....	40
1. <i>Prima opzione: l'approccio "per tentativi"</i> .....	40
2. <i>Seconda opzione: Una ripartizione armoniosa del la-         voro delle i organizzazioni europee e internazionali esi-         stenti .....</i>	42
3. <i>Terza opzione: Un decision-making centralizzato e at-         tuazione delle decisioni prese .....</i>	45
4. <i>Revisione delle opzioni: una strategia duplice con un'a-         malgama .....</i>	46
LE ISTITUZIONI E LA SICUREZZA DELL'EUROPA (DR. G. TREVERTON) .....	49
I. APPROVVIGIONAMENTO DI ARMI: LA CE, L'EUROGRUPPO E L'IEPG .....	49

2.	ALLEANZA TRANSATLANTICA: NATO .....	53
3.	SICUREZZA COLLETTIVA LIVELLO EUROPEO .....	56
4.	COOPERAZIONE INTER-EUROPEA: CEE E WEU .....	57
5.	PROSPETTIVE .....	60

#### LE ISTITUZIONI DI SICUREZZA EUROPEA: DALLA PROLIFERAZIONE ALLA RAZIONALIZZAZIONE (DR. J. CHIPMAN) .....

	65
1. L'AQUIS ISTITUZIONALE .....	67
2. FUTURE DIVISIONI DEI COMPITI .....	74
3. CONCLUSIONE: LA FUSIONE DEGLI INTERESSI NAZIONALI CON LA STRUTTURA DI SICUREZZA .....	78

#### FORI E INIZIATIVE SULLA POLITICA DEGLI ARMAMENTI. EVOLUZIONE IEPG, CEE, NATO E RAPPORTI FRA LORO IN TEMA DI POLITICA DEGLI ARMAMENTI. EDEM, NATO DEFENCE TRADE E "TWO-WAYS STREET" CON USA. (D. RUIZ-PALMER) .....

I.	INTRODUZIONE .....	81
II.	L'EREDITÀ CONTRASTANTE DELLA COOPERAZIONE PER GLI ARMAMENTI .....	84
a.	<i>Strada Transatlantica "a due sensi"</i> .....	85
b.	<i>Una "Strategia di Risorse per la NATO": la promessa incompiuta</i> .....	87
c.	<i>Valutazione degli errori passati</i> .....	89
d.	<i>La cooperazione Inter-europea</i> .....	91
III.	OSTACOLI SISTEMATICI ALLA COOPERAZIONE .....	92
a.	<i>L'asimmetria transatlantica</i> .....	92
b.	<i>La frammentazione della base industriale di difesa europea</i> .....	95
IV.	LE TENDENZE DEGLI ANNI 80' IN EUROPA OCCIDENTALE ...	97
V.	PROSPETTIVE PER LA COOPERAZIONE PER GLI ARMAMENTI NEGLI ANNI 90' .....	100
VI.	CONCLUSIONI .....	105

#### LA DEFINIZIONE E LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI NAZIONALI DELL'ITALIA NEL NUOVO SISTEMA MULTISTITUZIONALE DI SICUREZZA EUROPEA (TEN. COL. LA PORTA, DR. DOTTORI) .....

1.	PREMESSA .....	111
2.	IL COORDINAMENTO INTERMINISTERIALE DI VERTICE .....	112

2.1	<i>Il problema del coordinamento interministeriale di vertice in Italia</i> .....	112
2.2	<i>Consiglio di Gabinetto, CDN e legge 400/1988</i> .....	115
2.3	<i>Proposte per un migliore coordinamento interministeriale di vertice</i> .....	117
3.	LE STRUTTURE CENTRALI DEL MAE E DEL MD INTERAGENTI CON I PRINCIPALI FORI DI SICUREZZA ATLANTICI ED EUROPEI .....	118
3.1	<i>Il MAE</i> .....	119
3.2	<i>Osservazioni sulle strutture centrali del MAE</i> .....	122
3.3	<i>Il MD</i> .....	123
3.4	<i>Osservazioni sulla struttura centrale del MD.</i> .....	128
3.5	<i>I problemi del coordinamento Esteri Difesa.</i> .....	130
4.	IL COORDINAMENTO ESTERI-DIFESA NELLE RAPPRESENTANZE PERMANENTI .....	132
4.1	<i>La Rappresentanza Permanente presso il Nac (RICA) e la Rappresentanza Militare della Nato (Italstaff)</i> .....	133
4.2	<i>La rappresentanza degli interessi italiani nell'ambito dell'UEO</i> .....	137
4.3	<i>Il possibile assetto dei rapporti tra le nostre rappresentanze diplomatiche e militari presso la NATO e la UEO</i> .....	139
4.4	<i>La rappresentanza degli interessi italiani nella Csce</i> ...	141
5.	CONCLUSIONE .....	142
	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE (GEN. L. CALIGARIS) ....	149
1.	LA DIFESA EUROPEA NELL'IMPASSE FRA PROSPETTIVE E PROBLEMI. ....	149
2.	IL PROBLEMA ISTITUZIONALE E LE SUE SOLUZIONI.....	155
a.	<i>Le tendenze generali.</i> .....	155
b.	<i>La Nato.</i> .....	156
c.	<i>L'UEO.</i> .....	158
d.	<i>La Comunità Europea.</i> .....	159
e.	<i>La CSCE.</i> .....	160
f.	<i>Alcune considerazioni generali.</i> .....	161
3.	POSSIBILI SOLUZIONI ISTITUZIONALI AL PROBLEMA DELLA SICUREZZA EUROPEA.....	162
a.	<i>L'opzione. Prova, sbaglia e rettifica.</i> .....	162
b.	<i>2^ opzione. Un ben sintonizzata division of labour fra le istituzioni europee coesistenti e le organizzazioni internazionali</i> .....	163

c.	<i>Terza opzione. Un organizzazione centralizzata di formazione della decisione e di decisione.</i>	165
d.	<i>Quarta Opzione. Una strategia a doppio uso con una mix istituzionale.</i>	165
4.	IL PROBLEMA DELLA COOPERAZIONE NEL CAMPO DEGLI ARMAMENTI.	166
a.	<i>Quadro generale.</i>	166
b.	<i>La collaborazione euroatlantica.</i>	167
c.	<i>La collaborazione intereuropea.</i>	168
d.	<i>Prospettive per il futuro.</i>	170
5.	LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI NAZIONALI DELL'ITALIA NEL NUOVO SISTEMA MULTI-ISTITUZIONALE DI SICUREZZA EUROPEA.	171
a.	<i>Una politica di sicurezza nazionale evanescente.</i>	171
b.	<i>Collegamento fra i Dicasteri degli Esteri e della Difesa.</i>	173

## INTRODUZIONE E SINTESI

### 1. PREMessa.

Questa ricerca ha avuto vita difficile e ha subito successivi ritardi. Ciò è avvenuto non solo per l'attivazione di autorevoli esponenti stranieri della cultura della difesa ma anche per la dinamica delle trasformazioni degli organismi nazionali e internazionali che trattano, in ambito multinazionale, i problemi della sicurezza. Un lieve ritardo nella presentazione di un lavoro lo ha reso spesso obsoleto costringendo al suo aggiornamento. E non è affatto detto che, nel tempo intercorso, fra la chiusura dei lavori e la pubblicazione della ricerca, parte del testo possa considerarsi superata da ulteriori trasformazioni.

Non vi è infatti dubbio che oggi si sta convulsamente arricchendo il campionario politico-burocratico dei fori internazionali quasi che l'assenza di soluzioni attendibili o quanto meno praticabili per la Sicurezza internazionale debba essere compensata dalla orgasmica competizione fra diversi istituti internazionali.

Il fascino di questa tendenza che dovrebbe portare a un "*ordine mondiale*" garantito da una "*architettura*" di sicurezza, non sembra però corrispondere ad aspettative credibilmente realizzabili. Non sembra infatti che finora si siano manifestate tendenze tali da convincere gli Stati a rinunciare al proprio interesse nazionale a favore di un interesse internazionale che è ancora da definire.

In questo contesto, caricare di troppe aspettative un qualsiasi organo internazionale sollecitandone l'intervento e stimolandone le ambizioni di crescita può anche provocare a ripercussioni destabilizzanti, fra le quali: la concorrenza fra fori internazionali nell'assunzione di dati impegni, un relativo caos propositivo-organizzativo ed esecutivo che si trasmette negativamente anche sulle strutture nazionali e, infine, l'incapacità di tradurre in atto le intenzioni.

L'attuale crisi dell'ONU nella gestione delle operazioni di pace, è parte di questa tendenza. Sembra quindi che sia necessario porre freno all'attivismo internazionale sul piano della sicurezza nonché porre ordine nell'ingarbugliato contesto.

Una funzione di primo piano la dovrebbero avere i paesi più e meglio attrezzati a trattare questa complessa materia in problematica evoluzione e, fra questi, l'Italia. Sembra però che esista una *conditio sine qua non* da soddisfare: la predisposizione di strutture nazionali, interessate alla sicurezza internazionale, in grado sia di cooperare fra loro sia di rendere operante una collaborazione assidua con le rappresentanze nazionali all'interno degli organismi

internazionali. Chi riuscirà meglio in questo, avrà migliori chances di successo.

Sarà anche indispensabile porre fine alle separatezze dato che, con la caduta del muro, è anche scomparsa la divisione fra le diverse politiche. Quella della Sicurezza, d'altronde, è la più complessa poiché raggruppa al suo interno diverse politiche: estera, economica, commerciale, industriale, militare, ecc.

Al fine di individuare sia le tendenze sia le prospettive di questo incerto quadro evolutivo della sicurezza internazionale si è ritenuto opportuno interrogare alcuni autorevoli esperti rappresentativi di situazioni, culture e paesi ad alto peso politico.

Sono stati perciò interpellati un americano, Gregory Treverton, già del Council on Foreign Relations di New York e ora Vice Presidente del National Intelligence Council; un alto funzionario della Nato interessato alla politica della cooperazione industriale della Difesa, Diego Ruiz Palmer; il Dr. John Chipman, Direttore degli Studi dell'International Institute for Strategic Studies di Londra e il Dottor Wolfgang Wessels, Direttore dell'Istituti di Studi Politici Europei di Bonn. I loro quattro interventi hanno offerto una visione articolata del dibattito in corso oltre che dei punti di vista delle due sponde dell'Atlantico.

A chiudere la ricerca, l'ottimo lavoro di due ricercatori italiani, G. Dottori e A. Laporta, sullo stato della rappresentatività dell'Italia nei fori internazionali che trattano di sicurezza, sul funzionamento dei Dicasteri degli Esteri e della Difesa e, per concludere, sul rapporto di collaborazione fra loro. Come già anticipato, alcune parti del testo potranno essere superate all'atto dell'uscita del testo a causa della frenetica dinamica delle trasformazioni. Ma ciò non sembra avere eccessiva importanza.

Ciò che più conta, infatti, è che il retroscena culturale difficilmente potrà subire varianti anche perché la base storica contro cui si misura è la più difficile a modificarsi. Pare quindi opportuno che la nostra Amministrazione, per rendersi più competitiva e per servire meglio l'interesse nazionale, si impadronisca collettivamente del complesso bagaglio culturale e organizzativo che regola i rapporti nazionali e internazionale.

Ciò è tanto più necessario dato che ancora appaiono incerti i destini e i disegni della sicurezza futura e, in particolare, quelli della Difesa Europea. La ricerca sembra infatti dimostrare come l'Occidente sia ancora lontano dalla auspicata architettura della difesa europea. Prevalgono ancora le gesta simboliche e dimostrative e i tentativi di dare vita, mantenere in vita o rivitalizzare nuove istituzioni mentre latitano ancora le concezioni politiche, le trasformazioni delle strutture militari e delle istituzioni.

È condivisa la sensazione che gli europei siano attratti dalle istanze istituzionali come pare che sia dimostrato dal moltiplicarsi di fori che si interes-



sano della Sicurezza Europea. È anche vero però che in ambito internazionale esistono altrettante se non maggiori incertezze sui modi per affrontare la sicurezza globale, regionale e locale.

Così mentre si arricchiscono le esigenze e le aspirazioni sono ancora assenti le soluzioni. Ciò è dovuto anche al fatto che la chiave di lettura del problema pace si è dissociata dalla difesa nazionale (o multinazionale come associazione di difese nazionali) per essere trasferita a missioni multinazionali, in cui si scontrano diverse concezioni sulla pace a cui tendere oltre che diversi interessi nazionali. Risulta quindi difficile costruire, specie in tempi relativamente brevi, uno scopo politico chiaro che funga da matrice comune a una missione militare.

Questa situazione richiede una rivoluzione del concetto di sicurezza in quanto l'impegno multinazionale, e soprattutto quello di pace, tende a dissociare l'interesse nazionale dall'impegno nazionale esigendo forme estreme di impegno collettivo senza plausibili ritorni per chi s'impegna a proprio rischio.

Anche per questi motivi, l'attivismo militare associato a sempre più impegnative missioni per imporre o promuovere la pace porta dei ritorni tanto controversi e modesti. Gli impegni di sicurezza, oggi, sono anticipazioni non realistiche in assenza di una radicale integrazione politica fra le parti. L'impegno di ognuno sul piano internazionale dipende quindi in larga misura dalla convergenza fra l'interesse nazionale e quello collettivo più che da ecumenismi generici.

Mancando di elementi coagulanti, le soluzioni in chiave istituzionale rischiano di essere degli sforzi di facciata a celare l'incapacità di affrontare in concreto il problema della Sicurezza europea. Oppure, di divenire punto d'incontro o di scontro fra coloro che le favoriscono oppure le osteggiano a seconda che vedano in esse rappresentati od ostacolati i propri interessi nazionali.

## 2. IL PROBLEMA ISTITUZIONALE E LE SUE SOLUZIONI.

Come già anticipato, l'attivismo europeo è dedito alle modifiche di ordine istituzionale, dando meno spazio a quelle di ordine sia politico sia strategico.

La ricerca individua tre scuole di pensiero:

1<sup>a</sup>. *Mutamento radicale*. Si propone di dissolvere gli organismi eredi della guerra fredda, di creare sistemi di sicurezza paneuropei, di cancellare le istituzioni solo occidentali.

2<sup>a</sup>. *Status quo*. Le istituzioni occidentali hanno la richiesta capacità militare e vanno mantenute a causa delle inquietanti incognite sul futuro. Occorre solo qualche adattamento sul piano militare.

3<sup>a</sup>. *Approccio "morbido"* ossia privilegiare assetti di peace-building sul piano politico, economico e sociale.

Mentre la prima e la terza scuola di pensiero, se associate, offrirebbero un pericoloso vuoto di sicurezza e la terza appare troppo riduttiva sul piano politico-strategico, migliori prospettive presenterebbe invece l'associazione fra la seconda e la terza, fra organismi "*soffici*" e "*duri*" e fra iniziative "*soffici*" e "*dure*" (bastone e carota) all'interno dello stesso organismo.

### 3. POSSIBILI SOLUZIONI ISTITUZIONALI AL PROBLEMA DELLA SICUREZZA EUROPEA.

*L'opzione. Pragmatica.* È quella adottata nel presente, sostenuta dalla convinzione che più si prova, più è facile evitare gli errori. La maggior parte degli attori/stato non ritiene infatti possibile stabilire un accordo vincolante su di un'unica e comune forma di sicurezza che possa soddisfare tutti i problemi di interesse degli stati europei occidentali. Peraltro, mediante aggiustamenti successivi e pragmatici dovrebbe essere più facile ridurre i conflitti fra gli organismi e le duplicazioni.

*2<sup>a</sup> opzione.* Un ben sintonizzata division of labour fra le istituzioni europee coesistenti e le organizzazioni internazionali.

In questo modo si tenterebbe di dare una certa autonomia a ogni organizzazione stabilendo chiare ripartizioni funzionali e, se possibile, geografiche fra i vari fori assicurando un efficiente coordinamento fra loro.

*3<sup>a</sup> opzione.* Centralizzazione di formazione della decisione e di decisione. In questo caso si stabilirebbe una chiara gerarchia fra le organizzazioni in luogo del sistema "*decentralizzato*" della prima opzione e "*coordinato*" della seconda.

*4<sup>a</sup> Opzione.* Strategia a doppio uso con una mix istituzionale.

Nessuna delle tre precedenti opzioni sembra per ora rispondere alle esigenze della Sicurezza europea. Domina ancora l'incertezza sia sulla percezione comune da parte europea dei problemi della sicurezza sia sulle sfide che si dovranno affrontare.

Per ora sembra che l'unica cosa possibile sia di adottare miglioramenti "*incrementali*" e di ridurre i rischi provenienti da insufficiente informazione,

coordinamento e consultazione.

Si dovrà tendere a combinare flessibilmente istanze "soffici" e "dure" e migliorare le procedure di coordinamento fra istituzioni.

Questo metodo che è quello attuale, e che ricalca sotto vari aspetti quello proposto dalla 1<sup>a</sup> opzione, presenta peraltro un grave rischio: la competizione fra organismi può portare ad attivismo istituzionale senza alcun beneficio per la soluzione dei conflitti. E non è affatto detto che l'Istituzione che dovesse prevalere sarebbe necessariamente la più rispondente.

Questa quindi non è una buona scelta anche se per ora è l'unica possibile.

#### 4. IL PROBLEMA DELLA COOPERAZIONE NEL CAMPO DEGLI ARMAMENTI.

Il momento evolutivo è contraddistinto dalla crescita del peso collettivo dei membri europei, nel quadro della collaborazione euratlantica, associato a una consistente riduzione della presenza militare americana in Europa.

La situazione sembra quindi portare a un riequilibrio della partnership a favore dell'Europa e la redistribuzione dei ruoli, rischi, responsabilità all'interno dell'Alleanza.

Per quanto riguarda lo scambio euratlantico gli esiti delle varie iniziative prese, dal 1976 in poi, sono stati abbastanza deludenti. Il "buy american" dismesso per legge è restato in larga misura operativo nei fatti per la riluttanza dell'apparato militare ad adottare materiali e armi straniere.

Oggi, a causa della recessione, aumenta negli Stati Uniti la tendenza all'autarchia e vi sono dubbi sulla reale volontà americana di cooperare con gli alleati. Vi è anche una obiettiva difficoltà del Congresso a favorire una politica di cooperazione negli armamenti; ad essa si associa la riluttanza dell'industria americana a cooperare in quanto teme (con l'eccezione del settore aerospaziale e dell'elettronica) la collaborazione internazionale.

Anche in Europa non sono mancate le iniziative per favorire la cooperazione nel settore degli armamenti; si può contare un programma riuscito per ognuno fallito. Continueranno a prevalere i progetti bilaterali, ma cresceranno quelli multinazionali e quelli ad acquisizione libera.

Comunque sia, il principale problema dell'Europa è l'eccesso di capacità industriale rispetto alla domanda mentre non esiste una fonte comune di cooperazione e la base industriale europea è frammentata e la sovracapacità industriale cresce per la riduzione delle commesse e l'aumento dei paesi produttori.

Influisce negativamente anche la sfasatura nei tempi di approvvigiona-

mento fra vari paesi, attribuibile anche a costi alti che costringono a mantenere in linea sistemi vecchi e quindi a ritardare la loro sostituzione con nuovi programmi.

La risposta sembra essere una mix equilibrata fra autonomia, cooperazione internazionale e acquisto da altri partners e nell'adozione di varie forme di cooperazione e integrazione fra industrie europee o in chiave euratlantica.

Nel frattempo cresce l'esigenza di standardizzazione associata alle forze multinazionali. Come aree privilegiate per la cooperazione restano comunque: la difesa estesa, le operazioni antisom, il controllo terrestre su grandi superfici, la verifica del controllo degli armamenti e la gestione della crisi, i sistemi di comunicazione e informazione, la simulazione e l'addestramento con computer.

Le difficoltà sono ancora molte e possono attribuirsi alla mancanza di un vero leader, di differenze nei requisiti operativi, di diversi tempi di sostituzione dei materiali, di diverse politiche di approvvigionamento, di diverse strutture industriali della difesa e diverse intenzioni politiche. Sono cause che hanno esasperato i problemi creati dalla frammentazione del mercato della difesa.

La proliferazione delle industrie nazionali ha danneggiato la standardizzazione con la moltiplicazione dei prodotti nazionali. L'unica tendenza positiva è quella degli aerei da trasporto e da combattimento dove la molteplicità di aerei di disegno americano è stata sostituita da una più bassa quantità in una "mix" di modelli europei e americani.

Si possono segnalare tre punti a favore della cooperazione:

- l'aspettativa politica di maggiori benefici;
- la concorrenza e la crescente dipendenza da tecnologie a doppio uso;
- la maggiore enfasi sulla standardizzazione e interoperabilità.

## 5. LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI NAZIONALI DELL'ITALIA NEL NUOVO SISTEMA MULTI-ISTITUZIONALE DI SICUREZZA EUROPEA.

Questa parte della ricerca, pienamente coerente con le precedenti, è senza dubbio la più importante in chiave nazionale sia per comprendere per quale motivo l'Italia non riesca a tutelare in campo internazionale i propri interessi sia per capire quali mutamenti potrebbero dare maggiore competitività alla gestione politica dei nostri rapporti internazionali, soprattutto per quanto riguarda la Politica Militare.

Il problema della rappresentanza dell'interesse nazionale è, per l'Italia, di maggiore difficoltà che non nella maggioranza dei paesi occidentali. È noto infatti come per una varietà di motivi storico-politici che non ci si sofferma ad

analizzare, si sia evitato di configurare l'Italia quale uno Stato/ Nazione depositaria quindi di un interesse nazionale.

Oggi si sta riscoprendo l'interesse nazionale, ma è una scelta priva di una cultura che possa tradurla in orientamenti esperti. Inoltre, la nostra politica estera è tuttora considerata come prerogativa, da esercitarsi in gelosa esclusiva da parte del Ministero degli Esteri, anziché come armonica combinazione delle scelte di politica estera dei vari Dicasteri. Un orientamento largamente superato che penalizza in modo particolare la politica militare.

In brevi linee, la situazione dello Stato italiano in termini di politica di Sicurezza si può così descrivere: assenza di impostazione interministeriale a livello Consiglio dei Ministri e di coordinamento interministeriale, marginalizzazione degli organismi pluridisciplinari e interministeriali creati, precarietà nella trattazione dei vari argomenti.

In quel contesto, è stata marginalizzata soprattutto la dimensione militare in un contesto di sicurezza in cui l'Italia rinunciava a priori di definire una posizione nazionale chiara in merito alle principali scelte politico-militari. Nel contesto della Ricerca si formulano alcuni correttivi che sembrano meritevoli di attenzione.

Sembra comunque determinante per la formulazione di una coerente e intelligente Politica di Sicurezza Nazionale che s'instauri un agile, continuo e collaborativo rapporto fra i due Dicasteri più interessati, degli Esteri e della Difesa, per fare sì che affrontino assieme la rappresentazione, la tutela e la gestione degli interessi nazionali in un contesto internazionale in cui si moltiplicano sia i fori istituzionali sia le occasioni d'incontro sui temi più vari anche di grande rilevanza.

Attualmente questo tipo di rapporto non c'è e, anzi, negli ultimi anni, si è accentuata notevolmente la separatezza che raggiunge livelli esasperati quando all'assenza di dialogo fra le due Istituzioni si somma l'incomunicabilità fra Ministri. Tuttavia è proprio questa eccessiva dipendenza dal rapporto fra Ministri a porre in luce la fragilità del rapporto fra Istituzioni che, ove esistesse e fosse fondato su basi solide, riuscirebbe comunque a funzionare.

In definitiva, si ha ragione di ritenere che l'attuale situazione dei nostri Dicasteri e il rapporto esistente fra loro e fra i loro organismi periferici non sia adeguato all'esigenza di una comune Politica di Sicurezza in un contesto internazionale di crescente difficoltà e conflittualità.

Non è questa la sede per proporre adattamenti alle attuali istituzioni, anche se alcune proposte del testo sono meritevoli di approfondimento. Si possono però proporre le linee di tendenza di tali cambiamenti: razionalizzazione in chiave funzionale di entrambe le strutture sia al Centro nazionale sia alla periferia internazionale, snellimento delle procedure, promozione di molteplici e snelli coordinamenti "orizzontali" in aggiunta a quelli "verticali" che, a lo-

ro volta, dovrebbero essere meglio e più frequentemente attivati, abolizione o comunque radicale ridimensionamento del ruolo dei "Consiglieri" che non hanno ragione d'essere in strutture modernamente strutturate e attrezzate.

S'impone infine la formulazione di una Politica Militare che sia in grado di confrontarsi, in modo collaborativo, con quella Estera; entrambe ispirate da una Politica di Sicurezza dettata dal Governo in funzione di un ben individuato interesse nazionale.

## INTRODUCTION AND SYNTHESIS

### 1. FOREWORD.

The making of this study was not an easy undertaking and has suffered from many delays not only due to the involvement of foremost foreign defence analysts but also to the process of dynamic development of national and international organizations concerned with security issues at multinational level. Even a slight delay in the delivery of a contributor's paper required an updating of the study because its contents appeared outstripped by the events. And it cannot be ruled out that between the close of the works and the time of going to press parts of the text may be outdated by intervening developments.

Undoubtedly, political and policy-making international fora are shooting up like mushrooms, as if the lack of reliable, or at least viable solutions to international security issues were to be made up for by a frantic competition among the various international institutions.

The appeal of this trend, which should bring about a "world order" guaranteed by a security architecture, does not seem to match with expectations that can be credibly fulfilled. Apparently, no tendencies have emerged so far to persuade the States to forgo self-serving interests for the sake of a still vague international interest.

In this respect, expecting too much of any international organizations by pressing them for action and challenging their ambition for growth could produce a destabilizing effect: competition among international fora vis-à-vis certain commitments, a state of confusion as to the harmonization and implementation of proposals, which also affects national structures, and, finally, the inability to translate intentions into practical policy.

The current UN crisis in the management of peacekeeping operations is part of this trend. It would be necessary to contain international activism, unravel the tangled skein and move forward in an orderly manner.

A key function could be performed by the countries possessing more and better means of dealing with this complex matter in the process of problematic evolution, and Italy could be one of them. However, there is a precondition to be met: the availability of national structures addressing international security issues with capability of establishing a mutual cooperation relationship and developing a consistent collaboration with national representatives within the international organizations. The best performer in this endeavour will stand better chances of success.

It will also be indispensable to wipe out all divides because with the col-

lapse of the Berlin Wall also the dividing lines among policies have disappeared. Security policy is the most complex among them because it encompasses many aspects: foreign, economic, trade, industrial, military, and so forth. In order to get into focus trends and perspectives of this changing and uncertain security framework, we deemed it appropriate to apply to some authoritative analysts for their informed views on situations, cultures and countries of great political weight. We asked for the contribution of an American, Gregory Trevorton, a former member of the New York-based Council of Foreign Relations and currently Vice-President of the National Intelligence Council; Diego Ruiz Palmer, a top NATO official concerned with policy matters relating to defence industry cooperation; Dr John Chipman, Director of Studies of the International Institute for Strategic Studies in London; and Dr Wolfgang Wessels, Director of the Institutes of European Political Studies in Bonn. Their work contributed an articulated picture of the current debate along with some views of both sides of the Atlantic. To conclude our study, the excellent work performed by two Italian experts, G. Dottori and A. La Porta, on the level of Italy's representation within international security organizations, the functioning of the Ministries of Foreign Affairs and Defence and their mutual relationships. As we have said before, given the quick pace of change, some ideas in this paper might be obsolete by the time of closing for press. But this does not seem to matter very much. What is more important here is that the basic ideas running through this work are hardly susceptible of change because historic events in which they are embedded can hardly be altered.

Therefore, with a view to efficiency and to better serve national interests, our Administration must learn the broad complex body of knowledge and organizational know-how governing national and international relations. All the more so in the face of the uncertainties and unknowns about the fate and future pattern of our security and, in particular, European defence.

In fact, the study seems to evince that the West is still far from reaching the hoped-for European defence architecture. While symbolic and demonstrative gestures, along with efforts to develop new institutions or to keep alive or revitalize existing ones abound, political concepts are lacking and military structures and institutions continue to stick to the old patterns.

While sharing the general feeling that the Europeans are attracted by institutional fora, as demonstrated by the proliferation of European security institutions, we must admit that the Europeans themselves are increasingly doubtful about how to address global, regional and local security issues. While requirements and aspirations grow, the solutions to fulfil them are not on hand. This is also due to the fact that the peace problem is no longer a concern of national defence (nor multinational defence, in the sense of association of national defences) but has entered the domain of multinational missions with partici-



pants holding conflicting views on the kind of peace to be pursued in addition to having conflicting interests. Therefore, it is difficult to frame, especially in the relatively short term, a clear political goal that can serve as the blueprint for a military action.

This situation requires a radical change in the concept of security since in multinational and especially in peacekeeping operations national interest is not at the basis of national commitment and extreme forms of collective commitment are required of the Nations which participate at their own risk without expecting any credible returns.

Also for this reason the returns of the military activism required to meet the increasing demands of peacekeeping or peace-enforcing missions are so scarce and controversial. Today's security efforts are unrealistic anticipations in the absence of a radical political integration among the Parties. Therefore, the national commitment in international missions is largely determined by the convergence of national and collective interests rather than by general ecumenic principles.

In the absence of any unifying elements, the institutional options run the risk of providing a façade of initiatives to hide the failure to face concretely the European security challenge, or of becoming a point of agreement or disagreement between their supporters or opponents according to whether they see their interests favoured or hindered by these institutions.

## 2. THE INSTITUTIONAL QUESTION AND ITS SOLUTIONS.

As I mentioned before, the European activism is focused on institutional rather than political or strategic changes.

This study identifies three conceptual approaches:

1st. Radical change. It is aimed at disbanding the institutions inherited from the Cold War, creating Pan-European security systems and eliminating the all-western organizations

2nd. Status quo. Western institutions have the required military capabilities and should be maintained in the light of our concerns over the uncertain future. There is just a need for some adjustments to the military structures.

3rd. Soft approach. Emphasis should be placed on peace-building assets at political, economic and social level.

A mix of the first and the third approaches would leave a dangerous security gap; the third approach alone seems over-reductive on the political-strategic plane; more promising seems instead a mix of the second and the third approaches, of "soft" and "hard" organizations and of "soft" and "hard" initiatives (the carrot and the stick) within the same organization.

### 3. POSSIBLE INSTITUTIONAL SOLUTIONS TO THE EUROPEAN SECURITY ISSUE.

1st option. Pragmatic. It is the current option, based on the belief that we learn from our mistakes. Indeed, most states do not believe that a binding agreement can be reached on a single and common form of security that can meet all the requirements of the West European States. Therefore, through successive and pragmatic adjustments, it would be easier to limit conflicts between organizations and avoid duplications.

2nd option. A well-harmonized division of labour between coexistent European institutions and international organizations. In this way, we would try to give each organization a certain autonomy by making a clear-cut division of functions and, where possible, of geographical areas among the various fora and ensuring an effective coordination.

3rd option. Centralized decision-making. This option would establish a clear chain of command among the organizations rather than a decentralized system as in the first option and a coordinated system as in the second.

4th option. Dual use strategy based on an institutional mix.

For the time being, none of the above options seems responsive to the European Security requirements. There is still a prevailing uncertainty regarding both the common European perception of security issues and the challenges we face.

At present, it seems that the only possible approach is to adopt incremental improvements and limit the risks stemming from insufficient information, coordination and consultation. We should aim at a flexible mix of "soft" and "hard" initiatives and at improving coordination procedures among institutions.

This method, which is currently applied and is similar in certain respects to the 1st option, gives rise to a serious risk: the inter-organization competition may lead to a fruitless activism which would not attain the settlement of conflicts.

It is not even certain whether the institution that eventually takes the lead will be the most appropriate.

Therefore, this is not a suitable option although it is the only possible approach for the time being.

#### 4. THE ARMAMENTS COOPERATION QUESTION.

This phase in the evolution process is characterized by the increasing collective weight of the European members within the transatlantic cooperation, as well as by a sizable reduction of the US military presence in Europe.

It seems therefore that we are attaining a better balance in the partnership in favour of Europe and in the sharing of roles, risks and responsibilities within the Alliance.

As regards the transatlantic trade, the various initiatives taken since 1976 have been rather disappointing. The "buy American" system, although dismissed by the law, is still largely in use since the military are unwilling to adopt foreign equipment and weapons.

Today, the recession has increased the US tendency to autarchy and the real willingness of the US to cooperate with its allies is being questioned. The Congress is also encountering objective difficulties in favouring an armaments cooperation policy; besides, the US industry is unwilling to cooperate because it is afraid of international competition (except for the airspace and electronics industry).

Some armaments cooperation efforts have been made also in Europe: in this field the failures matched the successful initiatives. Bilateral projects will continue to prevail, but multinational projects and free procurement will increase.

In any case, the main problem to Europe is an industrial overcapacity in relation to demand while there is no cooperation, the European industrial base is compartmentalized and the industrial overcapacity is growing due to declining orders and the increasing number of producer Countries.

Negative effects are also produced by differences in the procurement schedules of the various countries. In fact, due also to the high costs, the nations are compelled to keep obsolete systems in service thus postponing their replacement with new programmes. The solution seems to be a balanced mix of autonomy, international cooperation and procurement from other partners as well as recourse to various forms of cooperation and integration among European industries or between Europe and the other side of the Atlantic.

In the meantime, there is a growing need for standardization in relation to multinational forces. The areas in which cooperation is especially desirable are the following: extended defence, anti-submarine operations, control over large territories by land forces, arms control verification and crisis management, communication and information systems, simulation and computer training.

There are still many difficulties which can be attributed to the lack of a real leader, different operational requirements, different replacement times, different defence industries and different political intentions. These elements have exacerbated the problems created by a fragmented defence market.

The proliferation of national industries and the consequent increase of national products have undermined standardisation. The only positive trend is noted in the field of both transport and combat aircraft in which the many aircraft of American design have been replaced by a lower number of European and American models. Cooperation has entailed the following positive results:

- a political expectation of greater advantages;
- a higher competition and reliance on dual-use technologies
- a greater emphasis on standardisation and interoperability.

#### 5. REPRESENTATION OF THE ITALIAN INTERESTS IN THE NEW MULTINATIONAL EUROPEAN SECURITY SYSTEM.

This section of the study, fully in line with those previously conducted, is undoubtedly the one which better explains why Italy is unable to safeguard its interests on the international scene and how much our international relations and military policy in particular should be changed to become more effective.

Italy encounters more difficulties than most western countries in representing its national interest. In fact, it is well-known that, for a number of historic-political reasons we will not mention in this context, Italy has not been considered as a Nation/State that is the repository of national interest.

Today we are rediscovering national interest but this position is not based on a culture capable of being translated into well-tested orientations. Furthermore, our foreign policy is still considered an exclusive privilege of the Ministry Foreign Affairs instead of a harmonic combination of foreign policy decisions made by the various ministries. It is a very obsolete orientation penalising the military policy in particular.

In short, the main features of the Italian security policy are as follows: lack of an interministerial approach at Cabinet level as well as of interministerial coordination, marginalisation of interministerial multi-purpose organisations, insufficient handling of many subjects.

In this context, the military aspects have been particularly marginalised in a security environment in which Italy renounced "a priori" to clearly define a national position on the main political-military choices. Some corrective measures worth considering are outlined in this study.

However, in order to develop a coherent and clever national security policy a smooth, steady and cooperative relationship should be established between the two ministries concerned, namely Defence and Foreign Affairs which together should represent, defend and manage the national interests in an international environment in which there is a growing number of institutional fora and meetings on the different major themes.

At present, there is no such cooperation, on the contrary, the separation between the two ministries has recently become more marked since incommunicability between the ministries is to be added to the lack of dialogue between the two institutions. And, it is precisely this excessive dependence on the relations between the two ministers that highlights the fragility of the relationship between the institutions, a relationship that would work if it were based on solid foundations.

Finally, it is believed that in the current situation the relations between our ministries and between them and their local bodies are inadequate to establish a common security policy in an international environment of growing difficulties and conflicts.

This is not the right context to suggest adjustments of the current institutions, although some proposals are worth being examined in depth. But we can suggest what should be done: rationalisation of both structures at national and international level, streamlining of the existing procedures, promotion of several and easy horizontal coordinations in addition to the vertical ones which, in their turn, should be better and more frequently activated, cancellation or in any case radical reduction of the role of the "Counsellors" who are out of place in a modern structure.

Finally, it is necessary to develop a military policy capable of competing with the foreign policy in a cooperative manner; both should be inspired by a security policy established by the government in view of a well-defined national interest.

ORGANIZZAZIONI OCCIDENTALI PER LA SICUREZZA  
CONCETTI, PRESTAZIONI E OPZIONI.  
UN'AMALGAMA ISTITUZIONALE PER UNA NUOVA  
STRATEGIA DUPLICE

WOLFGANG WESSELS

I. ALLA RICERCA DI ANALISI VALIDE E CONCETTI UTILI.

1. *I limiti delle capacità convenzionali - cambiamenti fondamentali e sfide concettuali.*

Le istituzioni per la sicurezza sono sia prodotti che fattori del sistema internazionale. Per questo dei cambiamenti rivoluzionari nei "fondamenti" delle relazioni di potere influiscono sulla "raison d'être" e sulle strutture di progetti istituzionali che sono stati creati nello status quo ante. La fine della confrontazione delle superpotenze, la democratizzazione dell'Europa dell'Est e l'unione tedesca hanno portato al primo accordo vero in Europa e nel mondo, almeno in questo secolo. Di conseguenza, le premesse di base sulle quali le organizzazioni occidentali per la sicurezza si erano appoggiate dopo la Seconda Guerra Mondiale hanno perso molta della loro validità. Allo stesso tempo, non siamo entrati in un periodo di "pace duratura". Nuovi, o piuttosto vecchi conflitti nazionalisti e xenofobi stanno riapparendo e sollevando così una serie di sfide differenti da quelle da noi vissute nel periodo tra il 1945 e il 1990. Sono stati i grandi rischi per la sicurezza a creare la forte stabilità in Europa. I rischi minori portano a una stabilità scarsa.

È evidente che i cambiamenti nel mondo attuale sollevano questioni fondamentali che richiedono un'analisi della situazione con concetti tempestivi. Fino all'inizio del 1989 le funzioni essenziali delle istituzioni occidentali per la sicurezza sembravano piuttosto chiare, ora siamo di fronte a una nuova costellazione istituzionale che potremmo definire un fondamentale cambiamento di paradigma. Prima di questo cambiamento, si seguiva un approccio metodologico piuttosto convenzionale (1) per "passare in rassegna" le questioni tradizionali basate sulle acquisizioni concettuali del dopo-guerra (2) e per vedere fino a che punto queste necessitassero di ulteriori adattamenti a causa delle evoluzioni della seconda metà degli anni '80. Di conseguenza, al dibattito politico e accademico seguì la formazione di alcune scuole di pensiero perfezionate, caratterizzate da alcune variazioni.

Allo stesso tempo, la quantità di cambiamenti avvenuti fino a oggi è enorme. La maggior parte delle *"lezioni"* è stata tratta durante la Guerra Fredda, dal predominio e dalla stabilità del sistema delle superpotenze così come dalla chiara demarcazione tra le due parti. Tali insegnamenti non solo hanno perso importanza ma potrebbero persino non essere validi in una situazione del tutto nuova (sia in Europa che nel sistema internazionale). I metodi classici di lavoro accademico, basati su argomenti sviluppati precedentemente e riconsiderati alla luce di nuove realtà per arricchire il *"bagaglio"* comune, sono di aiuto limitato; per di più, comportano il rischio di creare preconcetti che limitino l'assimilazione delle nuove realtà.

Negli ultimi 40 anni, le istituzioni occidentali per la sicurezza hanno dovuto discutere fino a che punto la formula Harmel di *"deterrenza"* e di *"coesistenza pacifica"* dovesse essere applicata prima che fosse confrontata a una minaccia esterna; questa tensione ha spesso causato dibattiti politici intensi in seno all'Alleanza Occidentale su questi due punti fondamentali della duplice strategia; per di più ha nuovamente condotto a modelli ricorrenti di dispute inter-alleanza che riflettevano le diverse percezioni sugli *"interessi nazionali vitali"* dei paesi membri della NATO.

Poiché la situazione contemporanea è caratterizzata da una diminuzione notevole della sensazione di minaccia esterna, ma anche dalla presa di coscienza comune conseguente alla dissoluzione dell'Impero Sovietico e all'aumento delle situazioni di guerra nazionalistiche e civili, il ruolo delle organizzazioni occidentali deve essere ridefinito. La classica nozione di sicurezza deve essere nuovamente interpretata in termini di gestione di crisi politica e diplomatica. Difatti, una strategia di costruzione o addirittura di rafforzamento della pace deve ancora essere concordata.

Uno dei problemi principali è che la presa di coscienza delle conseguenze negative della nuova sfida è limitata e varia da un paese occidentale all'altro. I *"principali interessi comuni"* del Gruppo Occidentale (4) sono evidenti: prossimità geografica, interesse comune nella *"stabilità politica ed economica"* dei paesi limitrofi, rischio di *"minacce esterne"*. Sebbene la prossimità geografica sia un punto considerevole almeno per l'Europa Occidentale, gli altri due fattori non hanno ancora una importanza tale da mobilitare azioni occidentali oltre l'uso di sanzioni economiche e di mezzi diplomatici.

Poiché il punto di partenza necessario per ogni studio delle istituzioni di sicurezza si basa sulle percezioni di minaccia e sulle dottrine militari rispettive, siamo di fronte a una situazione molto più incerta e vaga oggi che prima del 1989.



## 2. Tre approcci fondamentali.

Confrontati a questa nuova sfida riguardo i concetti di sicurezza, possiamo identificare tre scuole di pensiero fondamentali.

— La prima richiede un cambiamento di base: una riduzione globale degli armamenti dovrebbe ugualmente includere il disarmo e persino lo scioglimento o almeno la trasformazione delle organizzazioni occidentali per la sicurezza. Questo darebbe una maggior sicurezza ai paesi dell'Europa dell'Est, incluso agli ex stati dell'Unione Sovietica, che non il rafforzamento delle organizzazioni di "guerra fredda", e questo indipendentemente dalla revisione degli obiettivi ufficiali. Questo argomento suggerisce che una situazione radicalmente cambiata richiede una risposta interamente nuova e che soltanto le organizzazioni globali o almeno pan-europee dovrebbero rimanere. La prolungata esistenza di organizzazioni puramente occidentali sarebbe dannosa per ogni tipo di sistema di sicurezza collettiva. Questa scuola di pensiero che era significativa subito dopo la dissoluzione del Patto di Varsavia ha perso molta validità.

— La seconda scuola di pensiero afferma che benché le minacce alla sicurezza si siano ridotte rispetto al dopo-guerra, esistono tuttora importanti problemi causati dalla dissoluzione dell'Impero Sovietico, a esempio la non-proliferazione di armamenti nucleari e le nuove sfide che emergono in Europa dell'Est, ma anche dal mondo islamico e nella zona del Mediterraneo. Le organizzazioni occidentali esistenti dispongono di strutture militari cruciali che a causa di questi cambiamenti non dovrebbero essere abbandonate. Queste strutture istituzionali e militari uniche, le loro acquisizioni in termini di relazioni personali, di esperienze e successi comuni possono e devono essere utilizzati anche in situazioni mutate. Sono semplicemente necessari degli adattamenti, ma non cambiamenti drastici. Il punto militare o riguardante la difesa dovrebbe rimanere la prima priorità. I paesi del Centro e dell'Est Europa sono tra quelli che chiedono tale evoluzione delle organizzazioni occidentali per la sicurezza.

— La terza scuola, con il suo approccio "civile" o "soft" afferma che l'importante, data la differente situazione di sicurezza attuale, è seguire una strategia che implica una complessiva nozione di sicurezza; questo significa conferire priorità non alle strategie militari ma alle misure di salvaguardia della pace nei campi economico, politico e sociale, mettendo maggiormente l'accento sulle radici sociali ed economiche di base dei conflitti invece che sulle frammentazioni e sui confronti militari diretti. Dovrebbero essere rafforzate quelle organizzazioni funzionali che trattano i problemi economici, politici e sociali. In questo modo, un nuovo modello di cooperazione o persino qualche tipo di integrazione complessiva potrebbe essere proposto e stabilito.



Questo documento propone una strategia duplice:

(1) Parte dal presupposto che le istituzioni siano tuttora indispensabili per motivi di sicurezza, sebbene ci sia un cambiamento di dottrine e di strumenti; poiché le richieste di partecipazione istituzionale sono aumentate notevolmente da parte dei paesi del Centro e dell'Est Europa, non c'è alcun motivo di "disarmare" le istituzioni occidentali per la sicurezza. Un totale abbandono delle posizioni acquisite (incluso una struttura militare integrata) rappresenterebbe un costo troppo elevato; d'altro canto rigorosi controlli dovranno essere effettuati per verificare quali siano ancora gli elementi utili e quali punti di vista ormai largamente superati possano causare problemi in futuro. In particolare, il ruolo delle attività comuni per il rafforzamento della pace deve essere discusso e chiarito.

(2) Dobbiamo includere un'intesa più comprensiva riguardo le misure per la creazione della pace; più che in passato, gli aspetti economico, finanziario, diplomatico e politico devono essere inclusi in una strategia particolarmente coerente.

La strategia duplice è quindi basata su un approccio misto. È necessario un buon equilibrio tra strumenti "soft" e "hard" di impatti differenti per permettere una strategia armoniosa di sanzioni positive e negative ("bastoni" e "carote"). Quindi, il nostro approccio comprende anche delle considerazioni militari, che non dovrebbero però essere esclusive.

Un bilancio delle istituzioni esistenti e delle loro attività è necessario per poter discutere ulteriori strategie istituzionali (parte III).

## II. UNO SGUARDO EMPIRICO SUL PROCESSO - UN ATTIVISMO ISTITUZIONALE E UNA PROLIFERAZIONE DI CONCETTI.

### 1. *Prefazione.*

Il mondo attuale cambia e le nuove sfide tanto quanto i limiti delle conoscenze convenzionali hanno portato a un "boom" nel lancio di iniziative politiche e di concetti programmatici, che finiscono per essere piuttosto incoerenti. In questo mondo di maggiore creazione istituzionale e di concetti vaghi, dobbiamo prendere in considerazione:

— il Trattato dell'Organizzazione Nord Atlantica (NATO), la tradizionale

istituzione chiave per la sicurezza occidentale che include ora il Consiglio di Cooperazione Nord Atlantico;

— la Comunità Europea e i suoi membri che cooperano nella struttura della Cooperazione Politica Europea (EPC), e attualmente nel processo verso una Comune Politica degli Esteri e della Sicurezza in un'Unione Europea che include, a lungo termine, una dimensione della difesa;

— la rivitalizzata Unione Occidentale Europea (UEO) che diventerà una “parte integrante” della futura Unione Europea;

— il bilateralità franco-tedesco come promotore verso una maggiore sicurezza e integrazione della difesa, molto evidente nella creazione dell'Euro-Corps;

— La struttura della Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa (CSCE) le cui funzioni sono fondamentalmente cambiate e la quale membership è aumentata notevolmente.

## 2. NATO: la NACC come “cooperazione soft” innovativa.

La caduta del Muro di Berlino il 9 novembre 1989 e di seguito la rapida erosione del Patto di Varsavia e dei suoi stati membri hanno messo in questione il tradizionale concetto dell'alleanza. Parallelamente alla stesura dello Statuto di Parigi [Paris Charta] della CSCE, sia il concetto politico che la strategia militare della NATO hanno subito cambiamenti e adattamenti notevoli. I vertici dei capi di governo della NATO a Londra nel 1990 e a Roma nel 1991, così come i Meetings del Consiglio Nord Atlantico a Oslo (Giugno del 1992) e a Bruxelles (dicembre 1992) hanno confermato che l'alleanza sarebbe rimasta la forma essenziale per le consulenze tra i suoi membri riguardo tutte le questioni correlate alla sicurezza e alla difesa che includono la sua capacità di agire contro qualunque aggressione sul territorio dell'Alleanza. Allo stesso tempo, era noto che le funzioni della NATO potevano essere portate avanti soltanto in un modo complementare; altre istituzioni (europee, soprattutto) e procedure furono per la prima volta e dopo dibattiti controversi riconosciute come organizzazioni legittime capaci di rafforzare il pilastro europeo della NATO, e contribuivano così alla sicurezza di tutti. Probabilmente incoraggiata da validi argomenti tedeschi a favore delle istituzioni co-responsabili occidentali per la sicurezza, l'Amministrazione Bush era pronta a riconoscere che gli sforzi della CEE e dell'UEO avrebbero agito come complemento alla filosofia della NATO. Il fatto che gli Stati Uniti non insistessero più sull'esclusività della NATO ma suggerivano addirittura una nuova “partnership in leadership” (5) poteva dare frutti soltanto in un'atmosfera di trasparenza nell'assunzione di decisioni e nella scelta di partnership.

Sembrerebbe che ci sia ancora la necessità di processi di apprendimento da entrambe le parti per raggiungere questi scopi. L'approvazione della Dichiarazione Transatlantica del Novembre 1990 tra gli Stati Uniti e i membri (6) della CEE e l'intensificazione dei contatti a tutti i livelli avvenuta da allora riflettono questo cambiamento di posizione. Sembra che lo stesso trasferimento del segretariato permanente dell'UEO a Bruxelles a partire dal 1993 faciliterà e intensificherà le relazioni di lavoro con le istituzioni della NATO basate a Bruxelles che hanno persino invitato il Segretario Generale dell'UEO al Consiglio della NATO (7); certe funzioni degli enti della NATO, quali il Gruppo di Programma Europeo Indipendente (IEPG) e l'Euro-Gruppo verranno trasferite alle istituzioni dell'UEO (8).

Simultaneamente, la NATO ha sempre più fretta di prendere parte alle operazioni di salvaguardia della pace delle Nazioni Unite, come nel caso della Jugoslavia anche se il denominatore comune per tale approccio sembra piuttosto fragile a causa delle obiezioni francesi in modo particolare. Tuttavia, questo approccio permette di agire anche a livello di organizzazione regionale per appoggiare le operazioni di salvaguardia della pace della CSCE (9). Questa nuova definizione di ruolo implica dei processi di adattamento da parte delle forze della NATO: gli armamenti nucleari perdono la loro importanza allorché il potenziale della difesa convenzionale deve rispondere ai nuovi requisiti di mobilità, flessibilità e multinazionalità. Il fatto che la NATO sia pronta a offrire le sue capacità di sicurezza oltre il suo obiettivo geografico tradizionale, a esempio il territorio della NATO, aumenta i rischi di inefficienza e di sovrapposizione con altre istituzioni. Tutto ciò riguarda specificamente il caso dell'UEO (10) il quale è molto attivo sia nel migliorare il suo ruolo operativo che include la salvaguardia della pace e il suo rafforzamento sia a scala globale per motivi umanitari ma anche nei confronti della CSCE.

L'altro elemento essenziale dell'approccio della NATO nell'estendere le sue funzioni oltre quelle militari tradizionali tendenzialmente compete con altri centri e in particolare con l'Unione Europea Occidentale (11). In un'incredibilmente rapida serie di meetings, i ministri degli Esteri dei 16 paesi NATO si sono incontrati con i loro omologhi dell'Est Europa e della ex Unione Sovietica con lo scopo di stabilire una relazione istituzionalizzata di consulenze e di cooperazione principalmente su questioni correlate alla sicurezza e alla difesa. Dopo l'inizio della NACC a dicembre del 1991, i ministri si sono incontrati quattro volte per discutere e attuare il loro *"programma di dialogo, partnership e cooperazione"* (12). Secondo diversi osservatori, il cerchio di stati più ristretto (anche se aumentava costantemente da parte dei paesi non-NATO) sembra più promettente in termini di efficienza per insediare un ordine di pace e un sistema di cooperazione tra Vancouver e Wladiwostok che non la strut-

tura della CSCE. Un'impressionante quantità di contatti è presente nel piano di lavoro per il dialogo, il partnership e la cooperazione per il 1993 concordato al Meeting Ministeriale della NACC il 18 dicembre del 1992 a Bruxelles. Le questioni trattate vanno dalla politica e la sicurezza (come il controllo degli armamenti, il disarmo, la salvaguardia della pace, ecc.) fino alla programmazione della difesa e alle questioni militari che includono le strutture di comando, il controllo democratico delle forze armate, la conversione della produzione per la difesa, le questioni economiche (in particolare quelle legate alle spese e al bilancio della difesa); la cooperazione scientifica e le sfide delle società moderne come quelle questioni inerenti la difesa dell'ambiente sono ugualmente trattate. Altre aree del programma di lavoro includono la distribuzione di informazioni sulla NATO nei paesi partner, consulenze sulla pianificazione nel campo della politica estera e della sicurezza e regolamenti per il traffico aereo. Queste nove sezioni del piano di lavoro NACC per il 1993 contengono tutte una serie di attività da seguire, dalle comuni consulenze a livello diplomatico riguardo le questioni inerenti la politica e la difesa fino alle consulenze speciali di esperti regionali, lo staff militare, lo scambio di personale scientifico, la distribuzione di dati, conduzione di corsi di studio per piloti, le visite dei partners della NACC nelle istituzioni della NATO, ecc.

### 3. *La Comunità Europea e i suoi stati membri avviati verso l'Unione Europea - un passo troppo ambizioso?*

Il Trattato sull'Unione Europea concordato dai capi di stato e di governo al vertice di Maastricht nel dicembre del 1991 deve essere considerato un passo fondamentale nella storia del processo d'integrazione europea. Non per questo bisogna ignorarne i difetti, riguardo a esempio la democrazia e la trasparenza o le difficoltà sorte durante i processi di ratificazione in vari stati membri a causa di una considerevole lacuna d'informazione e di intendimenti tra le élite politiche e l'opinione pubblica riguardo il contenuto e le prospettive future. I risultati della conferenza intergovernativa sull'Unione Europea mette in evidenza un notevole progresso verso una "unione sempre serrata" dei popoli europei, unione che è accettata come più forte di qualsiasi singolo stato europeo per rispondere alle sfide politiche ed economiche attuali; questa si presenta quindi come una entità di lavoro politica di maggiore efficienza.

Riguardo le questioni sugli esteri e sulla sicurezza, il Trattato di Maastricht afferma nuovamente i principi e le pratiche esistenti della Cooperazione Politica Europea (EPC) (13). Le disposizioni sulla Politica Comune degli Esteri e

della Sicurezza (CFSP) del capitolo V, articolo J, contengono anche diversi elementi nuovi circa l'ordine del giorno e il meccanismo decisionale del CFSP. Tali disposizioni lasciano supporre che la futura Unione Europea e i suoi stati membri potrebbero diventare determinanti sulla scena internazionale (14).

Oltre al fatto che per la prima volta il principio di voto maggioritario viene introdotto nell'area della CFSP (articolo J3), la portata delle competenze CFSP nella difesa merita un'attenzione particolare. L'esplicito riferimento all'Articolo J4 secondo il quale la futura CFSP include tutte le questioni inerenti la sicurezza, e persino *"l'eventuale struttura di una politica di difesa comune, che in breve tempo può condurre a una difesa comune"* riflette come nuovo concetto che l'Unione Europea sarebbe incompleta senza una vera dimensione difensiva. Questa estensione dell'ordine del giorno della CFSP significa la fine ufficiale di una distinzione sempre più artificiale tra le dimensioni *"politica"*, *"economica"* e *"militare"* della sicurezza europea che governava l'EPC negli anni '80 e che si è rivelata un fattore piuttosto difficile nei negoziati multilaterali, in particolare nella strutturazione della CSCE. Non c'è da sorprendersi se queste disposizioni sono state concordate solo dopo lunghe e controverse discussioni durante le quali i fautori di un'identità di difesa europea più indipendente, condotta dalla Francia e i sostenitori di una relazione transatlantica NATO, appoggiata dalla Gran Bretagna e dai Paesi Bassi si sono dovuti unire.

L'eterogeneità tra i Dodici spiega certe ambiguità delle clausole del trattato e rende evidente che certe contraddizioni possano accadere. Tutto ciò trova particolare riscontro nell'articolo J4.4 che crea la possibilità attraverso una clausola di esenzione (15) per quei paesi che non desiderino assumere impegni nella sicurezza europea e nella politica di difesa per motivi specifici quali la neutralità. Questa clausola inizialmente progettata per calmare le preoccupazioni dovute alla neutralità irlandese è stata successivamente integrata anche nel pacchetto dei negoziati tra la Danimarca e i suoi partner della CEE, escludendo il prossimo referendum danese sul Trattato di Maastricht nella primavera del 1993. Anche se non è ancora visibile, questa clausola può diventare importante sia durante i negoziati sull'ingrandimento dell'EFTA così come dopo, visto che anche l'Austria, la Finlandia e la Svezia dovranno convincere l'opinione pubblica interna che l'accesso all'Unione Europea e l'accettazione della dimensione della CFSP offre maggiori vantaggi e che quindi non vale la pena ostinarsi nella neutralità. Le membership austriaca o finlandese nella CFSP forse avranno un impatto molto diverso rispetto alle loro neutralità tradizionali se si prendono in considerazione le necessità di sicurezza concrete che la Finlandia potrebbe richiedere ai suoi partners dell'Unione in relazione alla sua frontiera con la Russia o alla vicinanza geografica dell'Austria con

il conflittuale sud-est europeo. Non si può quindi escludere che il rapido ampliamento dell'Unione Europea come è attualmente voluta dai Dodici e dai candidati si rivelerà contro-produttore alla fine dei conti, dato che il potenziale degli esteri e della sicurezza della futura unione potrebbe essere ancora aumentato dalle sfide ulteriori apportate dai nuovi membri.

Istituzionalmente parlando, la futura identità difensiva dell'Unione deve essere proseguita in ambientazioni diverse. Alcune idee come quella lanciata a esempio dal governo italiano di sciogliere l'Unione Europea Occidentale per fonderla completamente con le istituzioni dell'Unione Europea non hanno ricevuto l'appoggio necessario durante la conferenza intergovernativa. Sebbene l'Unione Europea Occidentale debba essere ufficialmente considerata come una parte integrante dello sviluppo dell'Unione Europea, la sua sopravvivenza almeno fino alla scadenza del trattato nel 1998 è stata riaffermata. Persino i tentativi della Francia e della Germania di introdurre una netta gerarchia tra le istituzioni dell'Unione e quelle dell'UEO con il chiaro messaggio che i capi di stato e di governo e il Consiglio Europeo dell'Unione Europea, dovrebbero essere i responsabili delle linee di condotta suggerite agli enti dell'UEO non sono stati accettati da tutti. Per questo l'articolo J4 stabilisce una relazione piuttosto sciolta tra le due organizzazioni istituzionali e consente alle istituzioni dell'Unione di "richiedere" all'UEO di elaborare e attuare i contenuti di una politica di difesa europea rimanendo le istituzioni dell'UEO libere di decidere quali siano le loro priorità. Disposizioni di procedura e di organizzazione sono state previste e parzialmente applicate in modo da favorire la sincronizzazione dei vari sistemi decisionali; tra queste disposizioni, l'istituzione di legami di lavoro regolari tra il segretariato dell'UEO e il segretariato e la Presidenza del EPC.

Ad ogni modo, la sosta nell'attuazione del Trattato di Maastricht causata dalle difficoltà viste nel processo di ratificazione sembra produrre degli effetti negativi sull'impresa del EPC e il futuro CFSP. Molto di quello che è attualmente portato avanti viene svolto come "*lavoro ordinario*" senza riflettere un vero nuovo "*spirito*" che sarebbe quello atteso dagli altri paesi considerate le molteplici sfide internazionali. Non per questo si deve pensare che la CEE e i suoi stati membri rimangano passivi. Specialmente quando si parla di una nozione di sicurezza complessiva, i Dodici hanno intrapreso sforzi considerevoli per contribuire alla nuova "*architettura europea*". Inoltre, la cosiddetta "*strategia DEM*" (per stabilire un dialogo politico, condurre una diplomazia finanziaria ECU e offrire mercati) è resa manifesta nella conclusione dei cosiddetti Accordi Europei con gli stati del Centro Europa. Il nuovo concetto di associazione della CEE offre a questi paesi una posizione molto privilegiata e qualche tipo di prospettiva di accesso all'Unione Europea. Dei legami complessivi ba-

sati sul Trattato saranno ugualmente stabiliti con i paesi del Sud Est europeo così come con la Russia, con gli stati baltici e gli altri membri della Comunità degli Stati Indipendenti, coinvolgendo così tutta l'area dell'Est della CEE.

Come sottolineato precedentemente (16), quello che rende gli stati membri della CEE attraenti è la disposizione di strumenti e politiche non militari che comprendono tanto le questioni politiche e diplomatiche quanto quelle economiche e finanziarie. Sebbene non sia garantito un uso coerente di questi vari "pilastri" del quadro europeo, l'Unione Europea viene vista come un partner più promettente di fronte alle altre istituzioni qui discusse.

#### 4. *L'Unione Europea Occidentale (UEO) - emancipazione contro integrazione?*

Inizialmente creata per impedire un'altra aggressione dell'Italia e della Germania nel 1947/48 l'UEO è rimasta inattiva per più di tre decenni. La situazione cambiò agli inizi degli anni 80' quando divergenze fondamentali nei punti di vista emersero tra gli Stati Uniti e l'Europa dell'Ovest, raggiungendo il vertice di Reagan e Gorbaciov a Reykjavik nel 1986 che lasciò l'Europa Occidentale fuori dai negoziati sulle questioni della sicurezza europea. Poiché nella dichiarazione solenne di Stoccarda del 1983, dopo l'Iniziativa Genscher/Colombo, la CEE e i suoi stati membri [p.12,Z] non riuscirono a sviluppare una dimensione di sicurezza complessiva in seno al EPC, l'Unione Europea Occidentale sembrava essere l'alternativa ideale. Poiché quelli che respinsero le politiche di sicurezza e di difesa in seno al EPC non erano membri dell'UEO (come la Danimarca, l'Irlanda e la Grecia una volta), i sette rimanenti stati membri della CEE furono in grado di sottoscrivere, assieme, le linee di politica che trattavano l'evoluzione delle minacce all'Europa Occidentale, l'impatto di avvenimenti internazionali sulla sicurezza dell'Europa Occidentale, le modalità di rafforzamento della cooperazione e del dialogo transatlantici nel campo degli armamenti. La piattaforma dell'Aia del 1987 già metteva l'accento sulle manovre di un futuro ramo di difesa dell'Unione Europea con il quale l'UEO avrebbe contribuito in modo notevole (17).

Da allora, il "rilancio" dell'UEO progredì notevolmente. In particolar modo, l'UEO riuscì a coordinare con successo le operazioni navali durante la crisi del Golfo nel 1990/91.

Anche se queste e altre azioni (ad esempio quelle portate avanti in Jugo-



slavia) siano ancora di carattere ad-hoc, certe iniziative recenti per migliorare il ruolo operativo dell'UEO (18) dimostrano il genuino desiderio di stabilire una cellula di pianificazione propria e di assegnare delle forze armate per gli obiettivi dell'UEO fuori dalle garanzie di difesa mutua. Più tardi nell'anno (19), delle ulteriori chiarificazioni sul [peace-building] e sulle attività dell'UEO sono seguite; queste, almeno per iscritto, prevedevano una maggiore sofisticazione del componente militare dell'UEO e trattavano le possibili sovrapposizioni con le tradizionali responsabilità della NATO. Alcuni pensano che il valore dell'UEO rimarrà piuttosto limitato almeno fino alla fine degli anni '90 a causa delle note restrizioni del bilancio e delle scarse capacità istituzionali (20). Eppure, altri tendono a sottolineare i potenziali effetti competitivi tra UEO e NATO, sia nel campo della difesa individuale collettiva dell'Europa Occidentale che nell'impostazione di strutture di sicurezza cooperative in un quadro pan-europeo (21).

In questa prospettiva, si pone una particolare enfasi sulle posizioni nazionali durante il procedere dei negoziati per adattare l'UEO e la NATO ai nuovi requisiti, mettendo l'accento tra l'altro sulla massiccia fermezza della Francia nel rifiutare un ruolo politico esteso per la NATO, e la sua richiesta di stabilire un'identità di difesa europea sotto forma dell'UEO. Delle tensioni simili e un atteggiamento di concessioni reciproche erano evidenti sulla questione delle attività di mantenimento della pace della NATO sotto la responsabilità del CSCE, per cui la Francia in particolare ha insistito su una vasta estensione del mandato per l'UEO che avrebbe compreso tutti i coinvolgimenti militari previsti dallo statuto delle N.U. (22). Un altro esempio di competenza e duplicazione è visibile nel nuovo concetto di "liaison" che l'UEO ha sviluppato con gli stati del Centro e dell'Est dell'Europa e quelli baltici. Ciò risale al primo incontro ministeriale del giugno 1992 (23) e da allora si è ugualmente esteso al livello diplomatico (24). Anche se si dice che l'obiettivo dietro l'iniziativa dell'UEO sia di mettere insieme il prima possibile nuovi membri della futura Unione Europea, e ciò spiega perché la Russia e gli altri stati CIS siano esclusi, esiste il pericolo di sovrapposizione e doppio lavoro data la vasta sovrapposizione d'identità di personalità e di paesi coinvolti e l'interpretazione dello stesso ordine del giorno.

##### 5. *Nuovi tentativi bilaterali - l'Iniziativa franco-tedesca.*

La proposta Mitterand-Kohl dell'ottobre 1991 per rinforzare l'esistente cooperazione militare oltre la brigata comune non fu inizialmente neanche



notata, ma presto diventò una fonte di malintesi tra i due governi e i loro alleati per tutto il 1992. L'idea di stabilire il nucleo dell'identità difensiva europea attraverso strutture militari franco-tedesche integrate (25) si scontrò con forti riserve e non ricevette la partecipazione e l'appoggio sperati da parte degli altri partners europei occidentali per creare un vero "Eurocorps". Il Governo Francese era ansioso di preservare qualche tipo di accesso militare sul suolo tedesco, i tedeschi vedevano l'Eurocorps come un modo di riavvicinare la Francia a una nuova forma d'integrazione militare multinazionale.

Dato che l'Eurocorps sarà operativo soltanto a partire dal 1 ottobre 1995 non si può per ora dire nulla riguardo le sue capacità operative. Quello che è stato stabilito per il momento, dopo lunghe controversie, è che le sue forze verranno assegnate al comando della NATO e che saranno anche al servizio della difesa dell'Europa Occidentale oltre ad altre sue funzioni che includono le attività di salvaguardia e rafforzamento della pace. Non si sa ancora in quale modo questo fine verrà assicurato efficacemente da parte della Germania, dato che il dibattito politico nazionale sulla necessità di un cambiamento costituzionale della Legge Baltica non ha ancora prodotto risultati chiari. L'Eurocorps sembra quindi per ora una sorta di simbolo valido per la futura identità di difesa dell'Unione Europea con numerose questioni pratiche da risolvere (26).

#### 6. *La struttura del CSCE - armonizzazione istituzionale e sovraccarico.*

La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) organizzata all'inizio degli anni '70 per superare la struttura di blocco della Guerra Fredda ha conosciuto il cambiamento più radicale dei suoi obiettivi e della sua struttura dalla fine della dicotomia Est-Ovest. Lo Statuto di Parigi solennemente firmato dai 34 Capi di Stato e di Governo di allora (non esistendo più la RDT dopo la riunificazione tedesca) nel novembre del 1990 a Parigi deve essere considerato il massimo dei risultati raggiunti nella CSCE; il trattato sul disarmo convenzionale è chiaramente una delle principali conseguenze.

Contemporaneamente, però, il meeting di Parigi segnalò la fine dell'ordine del giorno della CSCE tradizionale, delle sue istituzioni e del suo funzionamento. In meno di due anni il numero dei membri della CSCE è arrivato a più di cinquanta, estendendosi alle repubbliche sorgenti dell'ex Jugoslavia così come degli stati baltici e degli stati eredi della ex Unione Sovietica, incluso le repubbliche asiatiche. Le credenze tradizionali sulle capacità di potere degli sta-

ti o alleanze individuali e la portata geografica/regionale delle disposizioni di sicurezza e di difesa diventarono irrilevanti, mettendo l'accento sulla necessità di ripensamenti. Allo stesso tempo, l'aumento del numero degli stati partecipanti che si ritrovano a pianificare i loro servizi esteri, a definire le loro priorità in materia di politica estera ed altro significavano una sfida considerevole nelle risorse, come ad esempio i comuni punti di vista, le azioni e pratiche di procedura concordati nel corso di quasi due decenni di cooperazione.

La più grande sfida che la CSCE ha dovuto e dovrà mai affrontare è comunque un'enorme aumento delle situazioni di crisi dentro e tra i paesi della CSCE (come nella ex Jugoslavia, Nagorno Karabach o tra l'Ungheria e la Slovacchia riguardo il progetto di diga del Danubio). Poiché sono percepite come minacce contro la stabilità e lo sviluppo comuni, le istituzioni hanno badato a sviluppare una serie considerevole di procedure di gestione delle crisi e di conciliazione. In modo da raggiungere una "*stabilità di zona*", il vertice di Helsinki del 1992 ha affidato al Comitato dei Senior Officials o CSO (composto dai Direttori Politici dei ministeri degli esteri e insediato come ente chiave a livello ufficiale nel 1990) ulteriori competenze in modo da permettere al CSCE di migliorare la sua capacità nella prevenzione di crisi e conflitti il prima possibile. Nelle sue funzioni, il CSO è assistito dal Centro di Prevenzione dei Conflitti a Vienna e dall'Alto Commissario per le minoranze nazionali. Una delle azioni più significative compiute nel recente passato è la decisione della CSCE di fare da organizzazione regionale conformemente al Capitolo VII dello Statuto delle N.U. e di prevedere l'insediamento di operazioni di salvaguardia della pace nei casi di conflitti negli stati membri e tra membri. Per di più, ci sono delle discussioni in atto per andare un passo più in là e creare un campo CSCE per l'arbitrato.

Queste e ancora altre decisioni per migliorare la gestione di conflitti della CSCE sembrano trascinarsi dietro l'accelerazione delle situazioni di crisi sul territorio della CSCE. La maggiore destabilizzazione in diverse parti della regione e lo scoppio di guerre forse ha prodotto un effetto positivo, provando a rendere la CSCE più operativa in un periodo di tempo più breve; contemporaneamente, è diventato chiaro che la CSCE necessita dell'appoggio di altre istituzioni incluso di mezzi militari per diventare più efficiente. Il consorzio di queste varie fonti (CEE, NATO, N.U. e altre come "*ancora*" di stabilità) sembra di offrire ulteriori vantaggi purché si raggiunga una ragionevole suddivisione del lavoro (27). In aggiunta l'apparato decisionale richiede modifiche (28). La Conferenza Intergovernativa sull'Unione Europea del 1990/91 ha dimostrato quanto i governi e gli stati ritengano questa stessa questione discutibile. Persino tra i 12 paesi, anche se è già un cerchio più piccolo e con gli stes-

si valori e tradizioni amministrative simili, l'accettazione di decisioni maggioritarie nel dominio riservato della politica estera è sempre bassa.

### III. OPZIONI ISTITUZIONALI: UNA COMBINAZIONE ISTITUZIONALE PER LA NUOVA STRATEGIA DUPLICE.

Dato questo attivismo istituzionale descritto qui sopra e i vaghi concetti correlati, proponiamo di discutere tre opzioni generali su come organizzare la cooperazione occidentale per la sicurezza. Ognuna di queste opzioni include alcune sotto varianti che sono parzialmente di natura abbastanza controversa. Queste opzioni non sono alternative necessarie per il momento, ma piuttosto delle tappe possibili in futuri sviluppi. Non c'è poi alcun bisogno che una di queste tappe sia messa in atto prima in modo da continuare con la fase seguente. Ogni opzione verrà analizzata nei termini delle pre-condizioni politiche e organizzative da raggiungere, dei concetti di sicurezza a queste legati e del grado di attuabilità politica, come già visto nel 1992/93.

#### 1. *Prima opzione: l'approccio "per tentativi".*

Una prima opzione non giudicherebbe necessariamente la sovrapposizione attuale e le attività istituzionali competenti di diverse organizzazioni come del tutto inutili e neanche come pericolose. Bisogna dire che, visti i cambiamenti e le nuove sfide, abbiamo bisogno di un periodo di "*tentativi*" nel quale ogni organizzazione porti avanti il suo ruolo e le sue funzioni sulla nuova scena internazionale. Si tratta in un certo modo di un "*approccio di mercato libero*". Dobbiamo scoprire poco a poco quale organizzazione è in grado di offrire le migliori soluzioni alle nuove richieste. Le stesse discussioni sono un modo per cercare la divisione ottimale del lavoro.

Quelli a favore di questo approccio diranno che tanto in Europa dell'Est e nell'ex Unione Sovietica quanto nell'area del Mediterraneo, i conflitti sono di tipo nuovo e diverso; secondo questi ultimi le organizzazioni esistenti e le loro evoluzioni possono offrire certi vantaggi da prendere in considerazione, ma non esiste una unica soluzione convincente per ognuno di tali problemi. Per di più, i conflitti potenziali fuori dalle prossimità geografiche dell'Europa Occidentale (ad esempio i conflitti dell'Asia) potrebbero essere presi in considerazione e si risponderebbe così agli interessi multiformi tra gli stati dell'Europa

Occidentale e alle possibili eccezioni. In linea generale, quest'opzione stabilisce che sarebbe difficile e inutile prendere sin d'ora una decisione finale e impegnativa riguardo qualche tipo di sicurezza durevole per gli stati occidentali o per l'Europa dell'Ovest nel complesso.

Questo genere di situazione competitiva non necessariamente implicherebbe una schietta ostilità tra le organizzazioni. Purché si faccia uso dei mezzi d'informazione mutui, i conflitti e le ridondanze rimarrebbero limitati.

Uno dei vantaggi di quest'opzione sarebbe di analizzare la vera preparazione in particolare dei paesi dell'Europa Occidentale in materia di politiche comuni per la sicurezza e la difesa. Nei casi in cui tutti i dodici (o sedici o diciassette, dopo l'accesso dell'EFTA) paesi membri dell'Unione Europea non fossero d'accordo con le azioni della CFSP, delle alternative come la NATO o l'UEO potranno essere d'aiuto. Se gli americani hanno l'intenzione di rimanere fuori da alcuni conflitti, ad esempio nell'area della CEE, i membri dell'UEO o l'Eurocorps potrebbero suggerire delle politiche comuni per quei paesi che vorranno essere coinvolti. Una ripartizione del lavoro tra le vari organizzazioni diventa allora un risultato tratto dalla sperimentazione e non proprio un disegno programmato in anticipo.

Il grande svantaggio è che i paesi potrebbero "diffondere" le loro responsabilità trasferendole alle istituzioni. Gli obblighi di difesa potrebbero non essere presi sul serio. I paesi membri si accontenterebbero probabilmente di trovare un luogo per discutere i problemi sulla sicurezza, senza per forza dovere giungere ad azioni concrete. Per di più, questa eterogeneità e parallelismo riducono la coerenza d'azione e portano a un'importante problema di "credibilità" per tutti i paesi occidentali e le organizzazioni, quando non c'è una chiara posizione occidentale. La mancanza di un'identità occidentale potrebbe indurre le parti che vogliono cambiare lo status quo a risolvere i loro problemi con guerre invece che con negoziati pacifici, portando così a un conflitto. Senza un "poliziotto" o qualche tipo di "egemone" che cerchi di stabilire un ordine pacifico e di farlo rispettare, la tendenza a usare le armi aumenterà considerevolmente.

Data l'assenza di una chiara minaccia esterna, e in vista della coesistenza di diverse organizzazioni questa opzione sembra essere un piano d'azione giusto per ora, almeno che gli Stati Uniti o un nucleo di paesi europei occidentali sia in grado di sviluppare e poi applicare una opzione più coerente.

2. *Seconda opzione: Una ripartizione armoniosa del lavoro delle i organizzazioni europee e internazionali esistenti.*

La seconda opzione ammetterebbe l'esistenza di disposizioni diverse tra loro con una certa autonomia da parte di ogni organizzazione, ma cercherebbe di stabilire una netta divisione funzionale e forse anche geografica del lavoro e assicurerebbe una efficace coordinazione.

Una sub-opzione per tale divisione del lavoro potrebbe ad esempio implicare:

— di dare alla CSCE, con la stretta cooperazione con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, un forte ruolo nello stabilire un sistema di sicurezza collettivo e cooperativo. Sarebbe un fattore molto significativo per insegnare un forte *"regime"* di regole per la salvaguardia della pace basata sullo Statuto delle Nazioni Unite e sullo Statuto di Parigi della CSCE. Per adempiere ai loro scopi, gli enti della CSCE dovrebbero essere rafforzati e includere qualche tipo di ente qualificato nel prendere delle decisioni per imporre delle sanzioni ai paesi o gruppi che violano queste norme internazionali.

— di rendere la NATO il *"braccio militare"* della CSCE, in particolare per quanto riguarda la grande area geografica della ex Unione Sovietica. Gli Stati Uniti sarebbero presenti in ambedue le organizzazioni, offrendo tutto il loro appoggio e forse anche un ruolo direttivo.

— di destinare l'UEO come braccio *"militare"* dell'Unione Europea e specialmente della sua Comune Politica degli Esteri e della Sicurezza in tutti quei casi dove gli strumenti del *"potere civile"* non bastassero. L'UEO verrebbe usata dai paesi membri della CEE nei casi in cui né la NATO né la struttura della CSCE fossero disponibili. Il piano d'azione più probabile sarebbe quello di conflitti *"fuori zona"* o conflitti in cui le Nazioni Unite o la CSCE non riuscissero a presentare una netta linea di condotta, e abbiamo l'esempio dei veti russi. Tale ruolo rinforzato dalla l'UEO come parte dell'Unione Europea richiederebbe maggiore integrazione, incluso a esempio il coinvolgimento dei ministri della difesa nella Politica Comune degli Esteri e della Sicurezza. Inoltre, le procedure decisionali devono essere sofisticate, compreso il principio generale della votazione a maggioranza e le possibilità di decidere di non partecipare in casi di *"interesse nazionale vitale"*; ad ogni modo, tanto i casi di non-partecipazione quanto i ruoli speciali nel seno dell'Unione Europea devono essere limitati allo stesso tempo.

Un'altra sub-opzione in tale approccio della *"ripartizione del lavoro"* potrebbe essere che la NATO e il Consiglio di Cooperazione della NATO diventassero il principale centro delle decisioni in materia di sicurezza e di difesa per l'Europa dell'Est e l'ex Unione Sovietica, e anche in eventuali casi di

minaccia da parte delle zone mediterranee o islamiche. La CSCE più grande avrebbe un'importanza solo secondaria, usata occasionalmente quando nascono possibilità di ampliare il consenso. L'UEO rivestirebbe un'importanza minore come sub-contrante del Consiglio della NATO, e la Politica Comune degli Esteri e della Sicurezza dell'Unione Europea avrebbe un'importanza moderata per quanto riguarda quelle dimensioni di sicurezza "inderogabili".

La scelta della CSCE o della NATO/NACC si baserebbe su una forte guida o, come direbbe la teoria di regime, su un "ruolo egemonico" per gli Stati Uniti.

Esiste una terza sub-opzione che concerne la divisione del lavoro e che mette l'accento su una forte Unione Europea che avrebbe un ruolo predominante nel proporre, stabilire, controllare e far rispettare un ordine di pace in tutto l'Est europeo e nell'area della ex Unione Sovietica; l'Unione Europea tenterebbe di consolidare l'appoggio statunitense quando e se necessario.

In quanto alla fattibilità di queste due possibilità, la seconda sembra ragionevole dato che prova a utilizzare il potere statunitense per un sistema pacifico che è ancorato attorno a un club piuttosto omogeneo, in confronto all'opzione CSCE. Per gli europei occidentali, questa sub-opzione significa dovere accettare e contare sul ruolo degli Stati Uniti; questo potrebbe piacere ad alcuni e non convincere altri.

Se la ripartizione del lavoro è basata sulla CSCE come l'organizzazione centrale, un rafforzamento delle sue disposizioni istituzionali sarebbe indispensabile anche se poco probabile. Questo probabilmente richiederebbe qualche tipo di leadership collettivo più o meno equivalente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, un concetto che potrebbe non essere accettabile agli occhi di tutti i paesi della CSCE. In quanto agli europei occidentali, bisognerebbe poi decidere se sarebbero i singoli paesi della CE oppure l'Unione Europea nell'insieme a essere membro di un così nuovo "consiglio per la sicurezza" regionale.

Se si assume un forte ruolo di leadership per l'Europa Occidentale nella ripartizione del lavoro (sub-opzione tre) si suppone che la CEE e i suoi membri siano in grado di organizzarsi in modo coerente e consistente. Questa condizione non sembra essere stata seguita, almeno fino alla ratificazione del Trattato di Maastricht. Il caso della Jugoslavia dimostra ancora una volta che persino in quelle aree correlate al riconoscimento diplomatico di nuovi paesi e altre questioni di sicurezza "soft" i Dodici hanno difficoltà a presentarsi co-



me un protagonista valido. La necessità di un ruolo internazionale più forte è evidente, e forse sarà realizzata nella revisione del Trattato di Maastricht che è previsto per il 1996. Tuttavia, il ritardo della procedura di ratifica nel 1992 così come l'ingresso degli Eftans potrebbero dare il risultato opposto.

Il quadro di tale ripartizione del lavoro diventa più complesso se i paesi dell'Occidente vogliono seguire una strategia di sicurezza complessiva che includa delle attività economiche, sociali e politiche; ulteriori riforme di ogni organizzazione o almeno qualche tipo di comune approccio nuovo o rafforzato diventerebbero indispensabili. Simile al gruppo G-24 che, dopo la decisione del vertice occidentale, stabilì una specie di strategia economica e finanziaria nei confronti dell'Europa dell'Est, una strategia pan-occidentale sarebbe allora necessaria per abbinare questi strumenti alle componenti militari. In aggiunta, delle chiare disposizioni dovrebbero essere definite per indicare dove e quando disporre sanzioni positive o negative.

Se vengono coinvolti i giapponesi, l'unica disposizione organizzativa per questo genere di orientazione relativamente coerente sarebbe il vertice occidentale o qualche altro tipo di associazione del Giappone alla NATO. Per l'Europa Occidentale, il vertice Occidentale presenta un certo vantaggio poiché la CEE è almeno rappresentata dal Presidente del Consiglio e dal presidente della Commissione. Ad ogni modo, i paesi della CEE più piccoli non sono interamente coinvolti. Questo il motivo per cui il vertice occidentale di per se non può semplicemente sostituire quegli enti quando si prendono decisioni riguardo la CEE. In modo da facilitare una rappresentanza della Comunità, la CEE dovrebbe riformare le sue procedure interne per il vertice Occidentale, dando ai *"rappresentanti"* un chiaro mandato che potrebbe poi, comunque, ridurre la flessibilità di simile organizzazione di protezione.

Finché la minaccia militare e la deterrenza erano di importanza suprema, la divisione del lavoro tra le varie organizzazioni occidentali che erano responsabili per le differenti aree politiche aveva un senso, poiché le questioni di sicurezza inderogabili dovevano essere trattate per prime ed esclusivamente; ora, il gruppo occidentale ha bisogno di una specie di *"gruppo dirigente"* che coordinerebbe i vari sforzi per dividere una *"strategia duplice"* coerente e comprensiva. Quindi questa seconda opzione propone non solo la creazione di una divisione del lavoro funzionale e geografica, ma richiede anche un coordinamento efficiente tra diversi pilastri. Le decisioni prese da tale gruppo centrale verrebbero in seguito attuate dalle organizzazioni esistenti a seconda dei punti forti o deboli di ogni disposizione.

3. *Terza opzione: Un decision-making centralizzato e attuazione delle decisioni prese.*

Dato il criterio di efficienza ed efficacia, un'altra opzione ancora propone di stabilire una netta gerarchia di organizzazioni e istituzioni. Tale approccio sarebbe in contrasto con un sistema come quello della prima opzione o con un sistema "coordinato" con qualche tipo di ripartizione del lavoro pre-figurato come visto nella seconda opzione.

Un'altra sub-opzione possibile sarebbe il rinforzare la NATO per renderla anche responsabile di tutte le relazioni economiche, e politiche con l'Europa dell'Est e gli ex stati della Unione Sovietica. Nella NATO e nella NACC ugualmente, i termini delle relazioni di commercio, l'appoggio finanziario ecc. sarebbero presi in carico. Questo significa che sia gli Stati Uniti quanto l'Unione Europea trasferirebbero molti dei loro compiti alla NATO. Sembra poco probabile che alcuno dei paesi coinvolti sia pronto a innalzare la NATO a una tale importanza centrale. Bisogna aggiungere che senza il Giappone, mancherebbe un partecipante nel sistema economico e finanziario.

La seconda sub-opzione per un ordine gerarchico sarebbe di dare questo ruolo a una nuova organizzazione pan-occidentale basata su quei maggiori paesi che sarebbero pronti ad assumere più responsabilità. Questo significherebbe che ad esempio il vertice occidentale si svilupperebbe in una vera organizzazione responsabile per tutte quelle aree politiche. Di nuovo, né gli Stati Uniti né i membri dell'Unione Europea né il Giappone sarebbero pronti a seguire queste disposizioni.

Una terza sub-opzione per una soluzione gerarchica sarebbe che l'Unione Europea immersa nella revisione del trattato del 1996 e ingrandita da almeno gli Eftans sviluppasse sufficiente forza interna per svolgere questo ruolo (almeno come un "gendarme" europeo); potrebbe utilizzare i suoi strumenti "DEM" già esistenti: dialogo, ECU, diplomazia e mercato. E potrebbe aggiungere a questi una dimensione militare. Questo ruolo principale per l'Unione Europea diminuirebbe l'importanza degli Stati Uniti e della NATO. Per controbilanciare questo decremento degli Stati Uniti, una delle strategie potrebbe consistere nel concludere un trattato tra gli Stati Uniti e l'ingrandita Unione Europea che andrebbe oltre la Dichiarazione Transatlantica del 1990. Questo trattato avrebbe un ampio scopo (inclusendo tutti gli aspetti monetari e di sicurezza) e costringerebbe le due parti a seguire una politica coerente.

La fattibilità di tale trattato è piuttosto scarsa. Ci si chiederebbe poi fino a che punto il Giappone potrebbe essere integrato in tale bilateralità transa-



tlantico. Infine, i paesi dell'Europa Occidentale non sembrano pronti a trasferire le competenze delle politiche degli esteri e della difesa all'Unione e di prendersi questa grande responsabilità.

#### 4. *Revisione delle opzioni: una strategia duplice con un'amalgama.*

Se si analizzano queste possibili opzioni riguardo le varie organizzazioni per la sicurezza, non sembra esserci nessuna soluzione chiara e convincente che sia realizzabile per il momento. In particolare, ci sono ancora enormi dubbi circa il tipo di organizzazione istituzionale da provvedere a seconda del tipo di sfida; non sappiamo ancora fino a che punto gli europei occidentali considerino come comuni minacce esterne per le quali sarebbero pronti a organizzare una *"difesa comune"*.

A causa di queste incertezze, forse la prima opzione con alcuni piccoli miglioramenti per limitare gli effetti negativi causati da insufficiente informazione, coordinamento e consulenze potrebbe essere la migliore strategia per rispondere alla situazione attuale: la duplice strategia di unire le questioni di difesa *"soft"* e *"hard"* tramite un'amalgama di istituzioni esistenti potrebbe essere la soluzione valida; una malintesa interpretazione della questione della giusta ripartizione del lavoro (opzione 2) o della organizzazione centralizzata (opzione 3) potrebbe invece portare a conseguenze negative piuttosto che a un sistema aperto e flessibile come quello che esiste attualmente. Ad ogni modo, ulteriori adattamenti devono essere fatti in seno ad ognuna delle istituzioni riguardo alle procedure da seguire tra le istituzioni stesse.

Per il momento, la competizione che potrebbe semplicemente condurre all'attivismo istituzionale senza avere un vero e proprio impatto sulla soluzione dei conflitti rappresenta sempre un altissimo rischio. Tuttavia, non è a portata di mano una facile strategia istituzionale per superare un'eventuale impasse.

## NOTE

1. Vedere DIETER MAHNKE E WOLFGANG WESSELS, *La Cooperazione europeo-occidentale per la difesa e prospettive* in: Luigi Caligaris (ed.): *La difesa Europea Proposte e Sfide*, Milano 1990, pp. 43-70.

2. Vedere MATHIAS JOPP E WOLFGANG WESSELS: *Institutional Frameworks for Security Cooperation in Western Europe: Developments and Options*, in: Mathias Jopp et al. (Eds.): *Integration and Security in Western Europe. Inside the European Pillar*, Boulder et al. 1991, pp. 25-73.

3. Vedere per questa formula il Compromesso di Lussemburgo dentro la CE.

4. Vedere quelli portati avanti dai Ministri degli Esteri della CE e poi accettati dal Consiglio Europeo di Lisbona nel giugno del 1992, Annesso 1.

5. Vedere il discorso del Segretario di Stato Baker a Berlino, il 12 dicembre 1989. Europa-Archiv 4 (1990), pp. 77-84.

6. WILLIAM CROMWELL: *The United States and the European Pillar. The Strained Alliance*, Houndmills 1992.

7. Come successo per la prima volta al Meeting del Consiglio della NATO il 17 dicembre 1992.

8. Vedere il Bollettino del Consiglio della UEO del 20 novembre 1992. E interessante notare che queste questioni sono prese in considerazione nelle dichiarazioni ufficiali della WEU mentre i comunicati della NATO mantengono il silenzio.

9. Per quanto riguarda la transizione della NATO vedere in particolare ULRICH WEISSER, *NATO ohne Feindbild. Konturen einer europäischen Sicherheitspolitik*, Bonn 1992, pp. 70.

10. Vedere sotto.

11. REINHOLD SEIDELMAN: *Zur Neuordnung der westeuropäischen Sicherheitspolitik*, in: Michael Kreile (Ed.): *Die Integration Europas. Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, edizione speciale 23 (1992), pp. 226-361.

12. Per più precisioni vedere i bollettini rispettivi dei meetings della NATO.

13. Per il suo sviluppo vedere in particolare PUPERS ET AL.: *European Political Cooperation in the 1980'. A Common Foreign Policy for Western Europe?* Dordrecht 1988; e SIMON NUTTALL, *European Political Cooperation*, Londra 1992.

14. Per una valutazione iniziale delle nuove disposizioni, vedere ELFRIEDE REGLSBERGER, *La Nuova Politica Estera Europea*, in: *Relazioni Internazionali* 18 (1992), pp. 57-67.

15. "The Policy of the Union...shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain member states..."

16. Vedere SEIDELMANN, *op.cit.*, pp. 346.

17. Vedere la dichiarazione concordata dal Consiglio dei Ministri degli Esteri e della Difesa della UEO nell'ottobre 1987 alla Aia.

18. Vedere ad esempio il meeting ministeriale del 1992 e la dichiarazione di Petersberg concordata (punto II).

19. Come chiaro dal Comunicato dal Consiglio della UEO del 20 novembre 1992 a Roma.

20. SEIDELMANN, *op.cit.*, p.346.
21. PETER SCHMIDT: *Die WEU im Spannungsfeld zwischen Europäischer Union und Atlantischer Allianz*, da essere pubblicato nel 1993.
22. Per ulteriori dettagli, vedere PETER SCHMIDT (ed.): *In the midst of change - on the future of West European security and defence cooperation*, Baden-Baden 1992.
23. Per i dettagli sul primo incontro dei ministri degli Esteri e della Difesa, vedere il comunicato del 19 giugno del 1992.
24. Vedere ugualmente il comunicato del meeting del 20 novembre 1992 del Consiglio della UEO a Roma.
25. Come proposto da Mitterand e Kohl nel loro messaggio alla Presidenza della Conferenza Intergovernativa nell'ottobre 1991.
26. Vedere *Das Eurocorps hängt in der luft*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 12. Novembre 1992; AKIF AYHAN, *L'Europe (CE-CPE) dans le Système International*, Bruges 1992, pp. 34-36.
27. Riguardo questo ed altri aspetti della CSCE: HEINRICH SCHNEIDER: *Wolken Über Gesamt-Europa: Der KSZE nach dem Gipfeltreffen von Helsinki*, in: *integration* 4 (1992), pp. 189-205.
28. HANS-GUNTER BRAUCH: *Nato und KSZE als institutionelle Elemente einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur*, in: Michael Kreile (Ed.): *Die Integration Europas. Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, edizione speciale 23 (1992), pp. 362-389.

## LE ISTITUZIONI E LA SICUREZZA DELL'EUROPA

GREGORY F. TREVERTON

Se si giudica dalla varietà di acronimi riguardanti la sua sicurezza — NATO, UEO, IEPG, CEE, CSCE — l'Europa dovrebbe essere al sicuro. Eppure, le scene di guerra e di morte continuano nella ex Jugoslavia. Sono passati solo tre anni dalla caduta del muro di Berlino, ma tre lunghi anni; è quindi giunta l'ora di valutare ciò che si è fatto e di verificare se si siano realmente raggiunti dei risultati.

La fine della Guerra Fredda ha lasciato l'Europa con tre tipi di organizzazioni di sicurezza: un'alleanza transatlantica, l'Organizzazione del Trattato Nordatlantico (NATO); un'organizzazione di sicurezza collettiva europea, la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE); e diversi enti intereuropei con ruoli o aspirazioni nel settore della sicurezza come la Comunità Europea (UOE), l'Eurogruppo e il Gruppo di Programma Europeo Indipendente (GPEI). Questa valutazione inizia a partire dal compito svolto da ciascun ente, per poi concentrarsi sugli sviluppi, tenendo presente il ruolo dell'ente globale delle Nazioni Unite (ONU).

### 1. APPROVVIGIONAMENTO DI ARMI: LA CE, L'EUROGRUPPO E L'IEPG.

Iniziamo dalla cooperazione più specifica che riguarda gli armamenti. Anche se la fine della Guerra Fredda ha generato ulteriore confusione nella già vasta gamma degli interessi europei, la stessa Guerra Fredda ha creato comunque motivi convincenti per cooperare al di là delle frontiere nazionali. A causa dell'aumento dei costi unitari attuato dall'industria, nessuna nazione da sola poteva permettersi, ad esempio, l'acquisto di un numero di aerei da combattimento sufficiente a renderne la produzione economica. Allo stesso tempo e per gli stessi motivi economici, le industrie nazionali per la difesa incominciavano a organizzare alleanze corporative nelle varie nazioni.

In queste circostanze, sebbene tale sistema di cooperazione significasse ridurre il campo di azione di qualche industria nazionale per la difesa, permetteva di costruire una produttività "europea", con tutti i vantaggi politici che ne derivavano. Anche questo sembrava un modo per produrre armi standardizza-

te (o almeno “*interoperabili*”), obiettivo primario quando la NATO pensava di dover combattere una importante guerra di coalizione in Europa.

Infine, la ripartizione degli oneri era una questione sempre presente, sottolineata dai ricorrenti emendamenti Mansfield (che ricevettero il nome dall'ex Senatore americano Mike Mansfield), tentativi questi del Congresso americano per persuadere o costringere l'esecutivo a ritirare le forze armate americane dall'Europa. Quegli emendamenti derivavano da una serie di motivi, tra i quali il problema della ripartizione degli oneri. La cooperazione europea era quindi un adeguato mezzo per superare le mozioni sollevate da tali emendamenti: se l'Europa si dimostrasse disposta a voler fare di più, allora il Congresso americano sarebbe stato dissuaso dall'obbligare gli Stati Uniti a fare di meno.

Dal punto di vista americano, il modo di “cooperare” più economico di tutti era quello di indurre ad acquistare le armi americane, considerando del resto i deficit del bilancio e del commercio americani. Gli americani erano risolti a studiare minuziosamente il modo per ricavare il massimo profitto, e fortunatamente per loro, ciò significava che gli europei dovevano scambiare spessissimo franchi o marchi con dollari per comprare le armi americane. D'altronde, i prodotti della cooperazione multinazionale europea costavano più degli equivalenti americani. L'Aeroplano da Combattimento Europeo (EFA), costruito congiuntamente da Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna, era ad esempio, destinato a costare il doppio dei concorrenti F-16 o F-18 americani.

Quindi, alcuni vantaggi di cooperazione durante il periodo della Guerra Fredda erano più apparenza che realtà. I costi dei principali progetti multinazionali erano enormi, mentre i benefici in termini di standardizzazione erano tutt'altro che certi. In parte, il volume di spesa era essenzialmente dovuto all'interessamento di un gran numero di partecipanti. Per di più, quando si tentò di soddisfare, nell'ambito delle armi collettive, come con l'aeroplano Tornado negli anni 70, dei requisiti nazionali abbastanza diversi, i costi di sviluppo salirono alle stelle e i compromessi tecnici che seguirono ridussero l'efficacia operativa del sistema. L'EFA era talmente costoso che avrebbe impedito modernizzazioni di altre forze, specie carri armati, in Gran Bretagna e nella Repubblica Federale. Per lo stesso motivo, l'elicottero da combattimento franco-tedesco Tiger costa talmente tanto che ne verranno acquistati molti meno del previsto.

Proprio come gli Stati Uniti, anche le nazioni dell'Europa occidentale utilizzarono i fondi della difesa per incrementare l'alta tecnologia o sostenere le principali industrie malgrado l'internazionalizzazione dell'industria per la difesa; quest'ultimo obiettivo era fondamentale sia all'EFA che all'elicottero, con la Dassault francese come prima beneficiaria, la Messerschmidt Bolkow-Blohm tedesca come seconda. Ad ogni modo, nel campo dell'aviazione militare avan-

zata, la rinuncia ad una partecipazione continua alla produzione equivale ad una rinuncia definitiva.

La fine della Guerra Fredda ha visto un forte taglio dei bilanci e, di conseguenza, ogni minimo guadagno ottenuto grazie alla cooperazione è diventato più prezioso. Allo stesso tempo però, di fronte ad una minaccia meno sentita, gli armamenti e l'EFA sono divenuti indispensabili. In questo modo, la ripartizione degli oneri si è fatta più rilevante, così come il bisogno di standardizzazione. In futuro, tale assunzione collettiva di responsabilità condurrà a porre in maggior rilievo coloro che agiscono e non quanto questi spendano. Non vi è alcun dubbio che gli europei abbiano abbastanza forza per intervenire, ad esempio nella ex Jugoslavia; ci si chiede piuttosto quale nazione sia pronta ad affrontare questo sanguinoso e costoso rischio. Tanto in Europa quanto oltre Atlantico quindi, le discussioni perderanno sempre di più il loro carattere tecnico per assumerne uno più politico.

In tali circostanze, importanti progetti multinazionali sono falliti. Il fallimento dell'EFA subito dopo la sua fase di sviluppo ne costituisce l'esempio più recente. La Germania, che non soffriva nessuna minaccia sovietica, ma che doveva sostenere altissime spese per la ricostruzione del suo Est, decise nell'autunno del 1992 di non aver bisogno dell'aereo oltre a non poterne affrontare l'impegno economico. Il progetto ricevette poco appoggio a livello nazionale al di fuori dell'industria aeromobile in Baviera. Tutti i vantaggi erano tratti dalla Gran-Bretagna; per questo, non si dette molta credibilità alla Gran-Bretagna quando essa affermava che l'EFA sarebbe stato necessario per sconfiggere le forze aeree di paesi del terzo mondo come l'Iraq. Persino l'Italia e la Spagna si allontanarono in fretta dalla produzione EFA successivamente al ritiro da parte della Germania, adducendo motivazioni tanto economiche quanto di sicurezza.

È invece crescente la cooperazione bilaterale il più possibile semplificata tra un produttore e l'altro. È più facile che due paesi con le stesse esigenze si accordino su un progetto, dato che le spese di sviluppo vengono automaticamente ridotte e la produzione semplificata quando si ha una ripartizione degli oneri. I due cooperatori tendono ad impegnarsi da soli piuttosto che ad invitare altre nazioni. La Gran-Bretagna e la Francia, ad esempio, si oppongono ad accettare altre nazioni nello sviluppo del loro satellite di comunicazioni militare prima della fine dello sviluppo stesso, salvo che il progetto non venga poi complicato e che di conseguenza il costo aumenti. La Tavola 1 contiene i più recenti grandi progetti bilaterali e multinazionali:

## Tavola 1: PROGETTI COOPERATIVI MAGGIORI

### BILATERALI

Spagna/Paesi Bassi: Mezzi di assalto anfibi e flotte petroliere, annunciati 1991.

Francia/Gran-Bretagna: Sottomarini nucleari, fregate, e satelliti di comunicazione militari, annunciati 1992.

Germania/Paesi Bassi: Fregate, annunciate 1992.

Francia/Germania: Elicotteri Tiger (Eurocopter), continuano anche se in quantità più ridotte. Missili anti-nave, cancellati 1992.

### MULTILATERALI

Aereo da Combattimento europeo (EFA): Germania, Italia, Spagna, Gran-Bretagna, completamente cancellato dopo la fase di sviluppo.

Elicottero utilitario NH-90 (consorzio

Eurocopter): Germania, Paesi Bassi, Francia, Italia, ritardato, con rischio di cancellazione.

Fregata NATO NFR-90: Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada, Francia, Belgio, Italia, Spagna, cancellata 1989 per cause tecniche ed economiche.

Progetto futuro di grande aereo per sostituire il C-130 ed il C-160, verrà realizzato dal consorzio multinazionale EURO-FLAG. La sola richiesta europea dovrebbe essere di circa 500 aerei.

Fonti: tratte da pubblicazioni dell'Industria della Difesa

CEE. Il Single European Act del 1986, nonostante che escluda la difesa, testimonia il desiderio europeo di essere più efficienti, tanto nella difesa quanto in altri campi; questo interesse è chiaro anche nei progetti bilaterali di approvvigionamento. L'articolo 30 dell'Atto richiede agli Stati Europei di coordinare le politiche riguardanti le *"condizioni tecnologiche ed industriali necessarie per la loro sicurezza"*, linguaggio di impatto, ma dal significato molto vago.



La CEE ha concentrato i suoi sforzi sull'appoggio alla ricerca e sulla riduzione delle barriere contro gli investimenti per la difesa. La CEE non s'interessa allo sviluppo di sistemi d'armamenti specifici. Quest'anno ha annunciato come misura concreta un programma di circa 800 milioni di dollari per rendere le industrie della difesa e civili più competitive, sponsorizzando tecnologie a doppio uso.

Eurogruppo. Composto dai membri europei della NATO ad eccezione della Francia (ed Islanda), è nato per curare le relazioni pubbliche verso gli Stati Uniti ed in particolare il loro Congresso. Fondato nel 1968, era il frutto dell'Emendamento Mansfield, ed era suo scopo sottolineare gli sforzi fatti dagli europei per eliminare le pressioni negli Stati Uniti, specialmente nel Congresso statunitense per ottenere il ritiro di parte delle forze americane dall'Europa (1). Quindi, l'Eurogruppo si attivava ogni qual volta al Congresso americano venivano sollevate questioni a favore di minacce o ritiri di truppe statunitensi. L'Eurogruppo è destinato a dissolversi.

Gruppo di Programma Europeo Indipendente (IEPG). Organizzato nel 1976 e concepito allo scopo di rimediare al rifiuto da parte della Francia di partecipare all'Eurogruppo, comprende gli stessi membri europei della NATO e non è visto dalla Francia come una parte della struttura militare della NATO.

Recentemente, si è impegnato nell'eliminazione degli impedimenti ai commerci per la difesa in seno alla NATO, con un suo tentativo di stimolare la concorrenza tramite contratti di difesa oltre frontiera, programmi R&D (ricerca e sviluppo) normali, e con l'armonizzazione di requisiti operativi per i sistemi di armamento. Uno studio fatto all'interno della NATO rivelava che i governi della NATO avrebbero potuto realizzare un risparmio del 20-30% in un mercato per la difesa aperto (2). Di conseguenza, il programma EUCLID di EUPG (Cooperazione Europea a Lunga Scadenza nella Difesa), lanciato nel 1989, cercava di identificare le tecnologie chiave per la difesa e di tradurle in progetti industriali. L'IEPG ha una sede di segreteria a Bruxelles per coordinare le sue attività con la CEE.

## 2. ALLEANZA TRANS-ATLANTICA: NATO.

Ora formata da sedici membri a tempo pieno (3), la NATO non necessita di grandi descrizioni. È però importante notare che la sua forma di Guerra Fredda, un'alleanza nucleare rivolta verso l'obiettivo sovietico e dominata dagli Stati Uniti, con un comando militare integrato, non era quello che gli europei o gli americani avevano in mente nel periodo successivo alla guerra. Inizialmente, gli europei cercarono di giungere ad un trattato di assistenza re-



ciproca automatica, sul modello del Trattato anglo-francese di Dunkerque, allorché gli americani escogitarono dei tipi di garanzia unilaterale per proteggersi dagli accordi di difesa stabiliti dagli europei (4).

Nel Trattato Nord-Atlantico firmato nel 1949, le parti convennero di considerare un *"attacco armato contro uno o più di loro... come un attacco contro tutti"*. I firmatari s'impegnavano a venirsi in aiuto, ma quell'assistenza non era automatica; ogni parte *"agirebbe come lo considera necessario... in conformità con i suoi procedimenti costituzionali"* (5).

In seguito sopraggiunsero la minaccia sovietica e la guerra coreana, suscitando un rafforzamento militare massiccio negli Stati Uniti; più importante è che per la prima volta, questo rafforzamento entrò a far parte di una alleanza in tempo di pace, mettendo fine, così, ad un secolo e mezzo di tradizione. La NATO fu convertita da patto di sicurezza mutua ad alleanza militare. A giocare un loro ruolo, furono anche gli armamenti nucleari.

Inizialmente, la NATO intendeva difendere l'Europa con forze convenzionali e pianificò gli obiettivi di forza di Lisbona per rispondere a questo scopo. L'impegno degli Stati Uniti doveva essere permanente, ma la sua forza di intervento rappresentava, almeno ufficialmente, una misura provvisoria in attesa che l'Europa si riprendesse. Ad ogni modo, le armi nucleari divennero disponibili, e questo a costi molto bassi.

Quindi, anche il bisogno di sacrifici, implicato dagli obiettivi militari di Lisbona del 1952, si fece sentire meno; gli armamenti nucleari erano più che una sicurezza. Comunque, le armi nucleari essendo all'origine un monopolio americano, che poi diventò in parte anche un monopolio della Francia e della Gran-Bretagna quando queste nazioni acquisirono delle piccole forze, favorirono l'indipendenza degli Stati Uniti.

La NATO è stata di estrema utilità e rappresenta tutt'ora l'unico organismo di sicurezza in Europa, ma non è adatta a risolvere gli attuali problemi della sicurezza dell'Europa: future Jugoslavie, vecchie tensioni etniche latenti, nuove frustrazioni economiche, e non più l'Armata Rossa che avanza attraverso la pianura della Germania del nord. Gli armamenti nucleari della NATO costituiscono una residua sicurezza, ma non dissuadono le conflittualità in o tra paesi nell'Europa dell'est.

La NATO si è provata ad adattare alla fine della Guerra Fredda in tre modi: tramite la ristrutturazione della sua strategia, la creazione di una nuova categoria di membri ed il tentativo di espandere la sua missione. La fine della Guerra Fredda ha eliminato i principi basilari della strategia della NATO (6). Dopo l'unificazione della Germania ed il collasso del Comunismo nell'Europa dell'Est, il tipo di *"difesa anticipativa"* all'interno del confine tedesco e la necessità di un grande dispiegamento di forze divennero un semplice ricordo. Cambiò anche in maniera assoluta quel bisogno di *"risposta flessibile"*, ed il

seguinte passo della NATO fu di eliminare tutti i suoi missili nucleari terrestri in Europa.

Le parole chiave per la nuova struttura militare della NATO sono *"maggiore flessibilità e mobilità ed una sicura capacità di incremento quando è necessario"* (7). Molto probabilmente, i rischi futuri per gli alleati non deriveranno tanto da aggressioni calcolate quanto da esplosioni di dispute etniche e territoriali nell'Europa dell'Est. Le forze straniere della NATO attive in Germania verranno ridotte da circa 400.000 a forse 150.000 o meno entro il 1994, quando tutte le armate ex-sovietiche dovrebbero aver abbandonato la Germania dell'Est.

Come parte in causa di questa ristrutturazione dell'Alleanza, la NATO accettò nel 1990 di formare una forza a reazione rapida sotto comando britannico. Da un punto di vista americano, questa forza costituiva una misura preventiva nei confronti di un'eventuale forza simile sotto gli auspici dell'UEO. Comunque, mentre la forza della NATO è utile nel mantenere impegnate le forze britanniche sul continente, questa non potrebbe condurre esercitazioni o, se necessario, schierare truppe al di fuori dalla zona dell'Alleanza. Quindi, questo non è un buon modo per includere delle unità tedesche in operazioni oltre i confini d'Europa (quando e se il dibattito costituzionale della Germania verrà risolto) e per gli europei di prevedere tali operazioni. Per di più, non permetterà a questi ultimi di organizzare le loro operazioni per situazioni di contingenza all'interno dell'Europa in casi come quello della Jugoslavia, di fronte ai quali la NATO non sembra adeguata.

L'aumento del numero dei paesi iscritti alla NATO, che è iniziato con una proposta agli ex avversari di stabilire uffici di collegamento a Bruxelles, nel 1991 si è formalizzato nel Consiglio di Cooperazione Nord Atlantico (NACC), il quale prevede incontri annuali a livello ministeriale e incontri più frequenti a livello ambasciatoriale (8). In realtà, gli ex avversari della NATO sono diventati membri associati dell'Alleanza. Il passo era comprensibile, ma con la disintegrazione dell'Unione Sovietica, significava che paesi "europei" quali Tajikistan e Turkmenistan divennero anche loro associati della Alleanza Nord Atlantica.

Infine, la NATO iniziò ad esprimersi in modo esplicitamente positivo sulla cooperazione di difesa tra i membri della CEE, purché questa cooperazione non portasse a conseguenze sfavorevoli per gli europei non appartenenti alla CEE, e ad incoraggiare lo sviluppo della CSCE (Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa) come parte di una rete di sicurezza europea. Nell'estate del 1992, i ministri degli Esteri della NATO dichiararono che gli alleati erano pronti ad appoggiare la tutela della pace considerando *"ogni caso"*, sotto specifica richiesta della CSCE (9). Per compiacere la Francia, che si opponeva a conferire un ruolo determinante alla NATO nella tutela del-

la pace, la formulazione poteva essere interpretata sia come una proposta della NATO che di membri individuali.

### 3. SICUREZZA COLLETTIVA A LIVELLO EUROPEO: LA CSCE.

Quando nel 1975 fu firmato l'Atto Finale di Helsinki della CSCE, i conservatori più accaniti temettero che gli impegni per i diritti umani contenuti nell'Atto non fossero altro che una facciata per nascondere la ratifica del dominio comunista sull'Europa dell'Est. Questo timore si dimostrò ingiustificato, poiché nello scrivere gli avvenimenti del 1989, gli storici rimarranno colpiti da, come poco a poco, gli accordi delle nazioni europee vennero inclusi nell'agenda internazionale. Gli oppressori ebbero sempre più difficoltà a nascondere i loro atti, sia al mondo che ai loro stessi popoli.

Eppure, malgrado tutte le speranze al proposito, la CSCE avrebbe dimostrato maggiore successo nel sovvertire il sistema della Guerra Fredda nell'Europa dell'Est, che nel fondarne uno nuovo attraverso l'Europa dopo la Guerra Fredda. La CSCE possiede un suo valore peculiare che deve semplicemente essere migliorato. Innanzitutto include la Russia (come gli Stati Uniti e il Canada), serve a limitare la sensazione di esclusione di questa dall'Europa ed inoltre rappresenta anche una sorta di sicurezza per gli ex membri del Patto di Varsavia così come per i nuovi stati sorti nel territorio della ex Unione Sovietica.

Nonostante tutto, questo embrione di progetto a livello europeo presenta una serie di difetti: è troppo globale, comprendendo oltre cinquanta nazioni, e presenta gli svantaggi di tale inclusività fondata sul principio operativo dell'unanimità; ciò significa che anche piccolissime nazioni possono bloccare il processo decisionale. Prima del 1990, la CSCE esisteva appena, ed era quindi un organo di riunione, ma non un'istituzione. Nella prima crisi europea dopo la Guerra Fredda, in Jugoslavia, la CSCE dimostrò di non poter agire (la Jugoslavia non lo avrebbe permesso e l'Unione Sovietica aveva le sue apprensioni riguardo l'interferenza della CSCE negli affari della federazione).

Le nazioni CSCE riconobbero alcuni dei difetti dell'organizzazione nel loro statuto di Parigi, firmato nel novembre del 1990. Nello statuto in questione, i ministri degli Esteri della CSCE s'impegnavano a riunirsi come Consiglio al meno una volta all'anno. Lo statuto assegnò una piccola segreteria a Praga, un centro di prevenzione dei conflitti a Vienna, ed un ufficio per le libere elezioni a Varsavia; inoltre, determinò che si sarebbero dovuti svolgere ogni due anni degli incontri e sottolineò la necessità di un'assemblea parlamentare della CSCE (10).

La CSCE sarà per molto tempo soprattutto un ente di protezione dei piccoli gruppi, estensione questa di una pratica passata della CSCE, utilizzata nei negoziati di controllo degli armamenti. Gruppi più piccoli possono comunicare i loro risultati all'intera CSCE, non essendo le nazioni non partecipanti abilitate a porre loro dei veti. Ad esempio, il CFE, o Trattato per le Forze Convenzionali in Europa, fu negoziato tra la NATO ed il cessato Patto di Varsavia, per poi essere sottoposto alla CSCE.

Fare della CSCE un patto vincolante conferirebbe a questo maggiore fiducia e, ad altre sue misure di trasparenza, più peso. Questo significherebbe però confrontarsi con il principio di unanimità, rischiando così o possibili dispute con le piccole nazioni, per scavalcare tale principio, o di doverlo includere in un trattato. Chiunque firmasse solleverebbe più volte la questione della stabilità dei confini dell'Europa. Finora, nazioni in fase di disintegrazione nell'Europa dell'Est, incluso l'Unione Sovietica, hanno autorizzato Stati secessionisti ad unirsi.

Un nucleo interno o consiglio di sicurezza della CSCE (che includa ad esempio Stati Uniti, Germania, Francia, Gran Bretagna e Russia, più Polonia e diversi altri membri a rotazione) ha senso, ma presumibilmente non può essere organizzato in maniera formale. L'Europa degli anni '90 non è più quella del 1815, quando regnava l'armonia. Eppure, sarebbe normale che le potenze principali si incontrassero anche informalmente, ma con frequenza; non più un'armonia europea che eserciti una tutela sopra piccole nazioni, ma un centro che si prenda una responsabilità particolare.

#### 4. COOPERAZIONE INTER-EUROPEA: CEE E UEO.

Nella crisi jugoslava del 1991, la CEE costituiva più un raggruppamento di rassegnati che un *"gruppo di volenterosi"*; con alcuni membri vicini al conflitto ed altri con interessi in zona, non poteva rimanere indifferente. La CEE, che possiede l'infrastruttura politica che manca alla CSCE, dato che i ministri di gabinetto dei suoi membri si incontrano con regolarità, assicurò un vago mandato della CSCE nel caso jugoslavo.

Non è questo il luogo per elencare le recenti agonie della Jugoslavia, ma l'esempio ha anche messo in evidenza le deficienze della CEE che è alle prese con le emergenti sfide per la sicurezza. Le responsabilità di ciascuno sono numerose, però le divisioni nella CEE non sono di minore importanza, specialmente tra la Francia e la Germania: La Germania ha appoggiato la sovranità di Slovenia e Croazia con le quali aveva sia legami economici che storici, ed ha cercato di mettere all'indice la Serbia, imponendole sanzioni economiche. Al



vertice di Maastricht nel dicembre del 1991, ha reso molto chiaro che avrebbe perseverato a riconoscere entrambe, sia che i suoi partners europei la seguissero o meno. In contrapposizione, la Francia con i suoi legami tradizionali con la Serbia, mantenne la supremazia nel sostenere la federazione jugoslava.

La CEE, come compromesso, provò a mediare la pace tramite una conferenza all'Aia presieduta da Lord Carrington, ex segretario degli Esteri britannico e segretario-generale della NATO. L'altra limitazione della CEE veniva però evidenziata: la mancanza di una qualsiasi forza militare, una lacuna rapidamente scoperta non appena inviò osservatori non armati in Jugoslavia. Passerà molto tempo prima che la CEE abbia forze militari proprie; se mai le avrà sarà costretta a stringere qualche accordo militare.

Il trattato di Maastricht, firmato nel febbraio del 1992 impegnava gli stati della CEE ad una politica estera e di sicurezza comuni (CFSP). Eppure questo accordo lasciava il CFSP nel vago e nella necessità di essere applicato dal consiglio europeo intergovernativo, invece che dalla commissione sovranazionale. Il trattato designava l'UEO per *"elaborare e attuare azioni e decisioni"* raggiunte, ma stabiliva anche che il CFSP non era impostato per impedire la cooperazione di sicurezza bilaterale tra gli stati membri o *"nella struttura dell'UEO e dell'Alleanza Atlantica"* (11).

Il risultato era quindi un'accorta, seppur vaga, unione di due punti di vista completamente diversi; secondo la Francia, la Germania ed altri, l'UEO doveva diventare il braccio militare della CEE, mentre per la Gran Bretagna ed i Paesi Bassi doveva essere innanzi tutto un ponte tra la CEE e la NATO. I britannici, comunque non ritengono più che l'UEO dovrebbe solamente essere il pilastro europeo della NATO, cosicché l'UEO è diventato il centro delle discussioni sulla sicurezza tra i partners della CEE.

UEO. Nato con il trattato di Bruxelles del 1948, l'UEO fu presto oscurato dalla Nato. Da allora è diventato, secondo le parole di Josef Joffe, la rana che è stata baciata numerose volte senza mai diventare principessa. Nel 1954 dopo che il Parlamento francese sconfisse la Comunità di Difesa Europea (EDC), l'UEO diventò lo stratagemma prediletto dal primo ministro britannico Anthony Eden per riarmare la Germania dell'Ovest. La Germania potette essere ammessa sia nella NATO che nell'UEO (quest'ultimo possedeva i mezzi per fare accettare alla Germania certe costrizioni sulle sue forze armate).

All'inizio degli anni 80, l'UEO fu di nuovo *"baciato"*, questa volta dalla Francia che si preoccupava della direzione della politica di sicurezza tedesca. L'UEO, diverso dalla NATO, consentiva la partecipazione della Francia, ed era interessante per i paesi che comprendeva (Francia, Gran Bretagna, Italia, Germania, il Benelux), ma a maggior ragione per quelli che escludeva (neutrali come l'Irlanda, possibili elementi di disturbo come la Grecia e *"deboli"* come la Danimarca).

La fine della Guerra Fredda dette un altro “*bacio*” al UEO. Innanzitutto accolse la Spagna ed il Portogallo come membri, per poi accettare di prendere la Grecia e proporre alla Turchia “*piena partecipazione*”, senza che questa diventasse membro. Nel 1992 stabilì condizioni per diversi tipi di iscrizione per ogni membro della Comunità o della NATO. Allo stesso tempo fece gli stessi passi della NATO, espandendo la sua missione e stabilendo che potevano essere impiegate delle forze sotto la sua autorità, per la prevenzione di conflitti e per la gestione di crisi, includendo attività di tutela della pace autorizzate dalla CSCE o dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU (12).

Di quali forze l'UEO fosse esattamente dotato è stato argomento di dibattito ricorrente. Nella primavera del 1991 si parlò in Europa di una forza di reazione rapida dell'UEO. Comunque, Washington intervenne con una lettera pungente asserendo che l'Europa non doveva assumersi iniziative che potessero interferire con la NATO e replicò con l'idea di una forza di reazione rapida della NATO stessa (13). In principio l'idea dell'UEO, o di qualsiasi altro organismo che conferisse a determinate forze ruoli sia nella NATO che nell'UEO, avrebbe ottenuto tutti quegli scopi che la forza della NATO non poteva raggiungere e, per di più, avrebbe indirettamente avvicinato la Francia alla NATO.

Nell'ottobre seguente il Presidente francese Mitterrand ed il Cancelliere tedesco Kohl proposero lo sviluppo di una forza europea al di fuori della brigata franco-tedesca esistente. Un loro documento, che menzionava un “*corpo europeo*”, dava la chiara sensazione che i due avessero in mente una forza composta da circa centomila unità. Ad ogni modo, l'intera idea dimostrò necessità di ripensamento. La misura e la composizione della forza erano, si scoprì in seguito, ancora da studiare.

In collegamento con schieramenti di forze di membri “*fuori area*”, o in altre parole, oltre i confini geografici della NATO, l'UEO, nonostante la sua scarsità di forze, ha svolto un ruolo di coordinamento tra i suoi membri nella CSCE. Nel 1984, quattro nazioni europee inviarono dei dragamine (che gli Stati Uniti, con tutte le loro industrie navali, non avevano) nel Golfo di Suez e di nuovo, nel 1987, cinque stati mandarono delle navi nel Golfo per aiutare a mantenere le rotte navali aperte. Quest'ultimo schieramento fu coordinato mediante l'UEO. Nonostante tutto, nella guerra contro l'Iraq, l'UEO non entrò in azione, dato che quegli alleati che contribuirono con l'invio di forze, le pose-ro direttamente sotto comando americano.

## 5. PROSPETTIVE.

La situazione attuale si presenta confusa.

Soltanto nella collaborazione per gli armamenti la direzione sembra abbastanza chiara. I bilanci della difesa, in sensibile declino, concederanno grandi incentivi alla cooperazione, purché i fondi possano essere salvaguardati. Le industrie della difesa lotteranno per sopravvivere, formando alleanze produttive sovra-nazionali. Si avranno così delle cooperazioni bilaterali nelle quali le necessità di due nazioni siano simili. In diversi modi le nazioni europee e la CEE, così come gli Stati Uniti proveranno a competere con il Giappone mettendo in risalto gli R&D civili, con dotazioni militari derivate però dalla tecnologia civile.

Dopo lo sviluppo di una cooperazione più ampia con l'Europa, due previsioni sembrano sicure: che gli europei sentiranno maggior incentivo alla cooperazione all'interno o attorno alla CEE e che continueranno a trovare questa difficile a realizzarsi. Ogni nuovo problema, come quello della Jugoslavia, inciterà a far meglio in futuro. Chiare divergenze persisteranno, però, riguardo il da farsi e le modalità da impiegare, specie in relazione alle istituzioni esistenti.

Il risultato, in qualche modo sorprendente e, parzialmente, di buon auspicio, di tale modello si è potuto verificare nel coinvolgimento delle Nazioni Unite. All'inizio della crisi jugoslava, fu anticipato dai due lati dell'Atlantico che le nazioni e le istituzioni europee avrebbero reagito.

Gli europei però non potevano essere d'accordo e le loro istituzioni non erano in grado di affrontare la crisi, almeno non da soli; ad esempio, nessuna istituzione aveva esperienza nella tutela della pace. Le nazioni nella regione avevano buoni motivi per sentirsi coinvolte, ma avevano anche interessi nell'attestare il divario tra la Francia e la Germania. La distanza dell'istituzione globale, l'ONU, rappresentava un vantaggio. L'ONU divenne anch'essa un modo di trascinare gli Stati Uniti nel conflitto: la scelta di Cyrus Vance, l'ex segretario di stato americano, come rappresentante dell'ONU, fu una mossa scaltra da parte del Segretario Generale dell'ONU.

Un insieme di risoluzioni del consiglio di sicurezza dell'ONU sancì la tutela della pace e protesse le navi di soccorso; tali risoluzioni diventarono i punti dibattuti riguardo la pressione che l'America e l'Europa erano preparate a sopportare. La risoluzione 743 del marzo 1992 autorizzò fino a ventimila garanti della pace a proteggere le enclavi, in prevalenza serbe, lasciate in Croazia, e a giugno la risoluzione 758 inviò gli osservatori dell'ONU a proteggere l'aeroporto di Sarajevo. Altre risoluzioni successive, la 761 a fine giugno, la 776 a settembre, così come la 779 e la 781 a ottobre estesero la forza di tutela della pace, la Forza Protettiva delle Nazioni Unite (UNPROFOR); le

risoluzioni inoltre ampliarono la missione delle Nazioni Unite provando a mantenere l'aeroporto di Sarajevo aperto ed inoltre controllando l'interdizione dei voli militari sulla Bosnia-Erzegovina. L'UNPROFOR possiede contingenti militari provenienti da più di trenta nazioni.

Ad ogni modo l'esempio della Jugoslavia è stato quello che Lawrence Freedman avrebbe chiamato "*politiche di sicurezza simbolica*". Intrappolati nel dilemma riguardo le misure da prendere, in merito agli spigolosi ed importanti avvenimenti della nostra attualità, la CEE e gli Stati Uniti non si sono certamente dimostrati intraprendenti. In seguito, quando gli abitanti di Sarajevo ridotti allo stremo apparvero sulla CNN, tutti si chiesero perché nessuno intervenisse. Questa domanda suscitò azioni drammatiche: schieramenti navali inviati a controllare il rispetto delle sanzioni o risoluzioni dell'ONU che stabilivano una zona interdetta al volo sopra la Bosnia. Eppure, queste azioni rivelarono di avere effetti molto limitati sugli eccidi o di autorizzare misure che nessuna nazione aveva realmente l'intenzione di applicare.

I motivi di reticenza sono più che giustificati, ma il minuetto riguardo quello che ogni istituzione possa fare sembra una scusante per l'inazione mentre gli eccidi continuano. L'imporre una fine al conflitto nell'ex Jugoslavia tramite la forza delle armi, sarebbe un'impresa vasta e sanguinosa. Non sorprende che la Gran Bretagna, avendo sofferto una generazione di agonia nell'Irlanda del Nord, sia la prima tra quelle nazioni ad essere scettica sull'intervento militare. Proteggere le minoranze etniche comprese tra maggioranze potenzialmente ostili sarebbe uno sforzo strenuo per dimensioni, oltretutto sull'orizzonte temporale.

Tali dispute su istituzioni e ruoli mascherano un paradosso della fine della Guerra Fredda. L'Europa non può lo stesso dirigere, poiché non esiste una "*Europa*" a scopi militari. Quindi, allorquando gli europei fossero pronti a fornire la maggioranza delle truppe per un intervento nella ex Jugoslavia, ci vorrebbe sempre una guida americana per assemblare la coalizione. Eppure se gli americani fossero anch'essi pronti ad appoggiare tale operazione, i calcoli riguardo i loro interessi suggerirebbero loro che dovrebbe essere l'Europa a stare sul fronte. Difatti gli Stati Uniti si faranno pregare.

Per questo motivo continua questo teatro di confusione e di morte. Come in passato, la NATO continuerà ad essere una presenza rassicurante, che potrà essere rinnovata in caso di bisogno, ma che sta declinando lentamente. Il numero delle forze americane in Europa sta diminuendo drasticamente a forse più della metà; essendo però tale riduzione prevista nell'arco di alcuni anni, non esiste il bisogno di adottare ora decisioni più radicali che potrebbero rivelarsi errate in futuro.

La Jugoslavia dovrebbe, però, spaventare gli europei ed indurre gli americani ad un ripensamento sulla loro cooperazione. È chiaro che l'America e



l'Europa hanno la forza per intervenire in Jugoslavia; quello che manca è la volontà. Se esistesse la volontà, potrebbero essere pensate altre soluzioni istituzionali.

Ormai è giunta l'ora di smettere di discutere sulle istituzioni per parlare invece direttamente di quello che si può fare.

La politica americana dovrebbe mettere fine all'ambivalenza riguardo una cooperazione di difesa europea, poiché prima o poi gli europei si organizzeranno ugualmente in questa direzione. L'attuale alternativa ad una maggiore cooperazione europea occidentale non è tanto la NATO quanto, la confusione ed il disordine che verifichiamo in Jugoslavia. Sarebbe meglio per tutti se gli Stati Uniti non facessero i "capricciosi". È semplicemente sciocco preoccuparsi del coinvolgimento troppo grande della CEE in questioni di sicurezza: se ci basiamo sulla storia passata gli europei non faranno molto.

La NATO ha due virtù: comprende vere capacità militari ed include gli Stati Uniti. Nonostante tutto ha una tremenda necessità di essere riformata e messa in condizioni di trattare i veri problemi inerenti la sicurezza in Europa, invece di essere coinvolta in Asia centrale. Se gli Stati Uniti appoggiassero la cooperazione per la sicurezza dell'Europa Occidentale, una volta che questa fosse riformata correttamente ed anche ribattezzata, la Francia e le altre nazioni potrebbero vedere l'alleanza ristrutturata come il luogo per stabilire con certezza la dimensione delle risposte alleate.

1. Interessanti riassunti delle varie istituzioni europee sono contenuti in "Problems of Transition" (letteralmente, Problemi di Transizione) di NIELS J. HAAGERUP E CHRISTIAN THUNE, così come in "A European Defence Entity: European Institutions and Defence" (letteralmente, Un'Entità di Difesa europea: Le Istituzioni e la Difesa europee) di TREVOR TAYLOR, entrambi editi da Jonathan Alford e Kenneth Hunt; *Europe in the Western Alliance: Towards a European Defence Entity* (o L'Europa nell'Alleanza Occidentale: Verso un'Entità di Difesa Europea)? pubblicato a Londra da Macmillan, 1988.

2. Citato in *Jane's Defence Weekly*, 27 luglio del 1991.

3. Stati Uniti, Canada, Germania, Francia, Gran-Bretagna, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Turchia, Norvegia, Islanda, Danimarca, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo.

4. Riguardo questo inizio di storia, vedere "The Creation of the North Atlantic Alliance, 1948-1952" (letteralmente, La Creazione dell'Alleanza Nord Atlantica) di ALAN K. HENRIKSON; *National War College Review*, 22, 3 (Maggio-giugno 1980) (o Rivista di Collegio di Guerra Nazionale).

5. Trattato Nord Atlantico, articoli V e VI.

6. Vedere il *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance* (La Dichiarazione di Londra sulla Nuova Alleanza Atlantica), pubblicata dai capi di stato e di governo che parteciparono all'incontro del Consiglio Nord Atlantico a Londra, il 5 e 6 luglio del 1990.

7. Vedere *The Alliance's Strategic Concept* (Il Concetto Strategico dell'Alleanza) convenuto dai capi di stato e di governo che parteciparono all'incontro del Consiglio Nord Atlantico di Roma, il 7 e 8 novembre del 1991.

8. Vedere *Rome Declaration on Peace and Cooperation* (La Dichiarazione di Roma sulla Pace e la Cooperazione), pubblicato dai capi di stato e di governo che parteciparono all'incontro del Consiglio Nord Atlantico di Roma, 7 e 8 novembre del 1991.

9. *The Financial Times*, 5 giugno, 1992, p. 4.

10. Questi accordi sono l'eco dei suggerimenti fatti dalla NATO nel suo comunicato del Luglio 1990. HANS GUNTER BRAUCH suggeriva un elaborato piano della CSCE, un consiglio politico, un centro di supervisione e di verifica ed un centro di controllo delle crisi, così come un consiglio di sicurezza per soprintendere ad un consiglio militare ed un centro di produzione degli armamenti e di monitoring dell'esportazione. Vedere il suo "German Unity, Defensive Defence and a New European Order of Peace and Security" (Unità tedesca, Difesa Difensiva e un Nuovo Ordine Europeo della Pace e della Sicurezza) nelle edizioni Hans Gunter Brauch e Robert Kennedy; *Alternative Conventional Defence Posture for the European Theater*, vol. 2: *NATO Strategy and Force Posture Alternatives* (New York: Taylor and Francis, 1990) GREGORY FLYNN E DAVID J. SCHEFFER catalogarono proposte per un trattato di sicurezza collettivo limitato. Vedere il loro "Limited Collective Security" (letteralmente, Limitata Sicurezza Collettiva); *Foreign Policy*, 80 (autunno 1990)

11. Articolo 3.8, Titolo V del Trattato sull'Unione Europea (il Trattato di Maastricht).
12. Vedere la dichiarazione di Petersberg dei ministri degli Esteri e della difesa dell'UEO, riuniti a Bonn, 19 giugno 1992.
13. La nota americana viene descritta nel *Washington Post* giugno, 1991, p. A17.

## LE ISTITUZIONI DI SICUREZZA EUROPEE: DALLA PROLIFERAZIONE ALLA RAZIONALIZZAZIONE

JOHN CHIPMAN

Gli Stati Uniti e i suoi alleati dell'Europa Occidentale stanno soffrendo di un eccesso di sicurezza. Per ben quarantacinque anni l'Alleanza Atlantica è stata dichiarata in crisi, ma la crescente minaccia dall'URSS e l'indiscutibile potere della leadership americana erano costanti motivi di coesione tra gli alleati che tendevano a divergenze riguardo la natura delle strategie politiche all'Est o la convenienza di certi schieramenti militari per dissuadere aggressioni e combattere l'instabilità fuori dall'Europa. Gli americani e gli europei non sentono più la presenza di una minaccia comune, non dividono più le stesse vulnerabilità di fronte a quelle minacce ancora esistenti, infine non sono più motivati a giungere a soluzioni comuni per risolvere un'instabilità di secondo ordine. In assenza di una sola e unica grande minaccia, gli europei e i loro partner americani hanno evitato di discutere la sostanza della sicurezza europea (che è ormai così difficile da definire) e invece si sono lanciati in dibattiti istituzionali come se si potesse risolvere qualcosa con la semplice parola. Invece di discutere di strategie politiche, economiche e militari che potrebbero creare un'armonia europea genuina, i principali protagonisti si sono concentrati nel preservare, perfezionare e adattare le loro istituzioni di sicurezza preferite. Poche posizioni si sono prese riguardo le questioni sulla sicurezza, mentre l'impegno per il multilateralismo dipende in gran parte dalla scelta dell'istituzione e dalla percezione che ogni Stato ha del suo potere burocratico nel seno di questa istituzione. Il risultato è che nessuna singola istituzione, e nessun gruppo di istituzioni, è stato in grado di provvedere all'instabilità esistente in Europa; e all'inizio del 1993 esiste poco ottimismo riguardo la possibile installazione di un sistema di sicurezza collettivo.

Questo è il panorama cinico per ora, e ha comunque qualche merito. Pochi, guardando i documenti del vertice della NATO tenuto a Roma nel novembre del 1991, accetterebbero il piano di massima per un sistema regolare di sicurezza europea. Le dichiarazioni solenni sull'indivisibilità della sicurezza europea sono contrastate dalla conferma giornaliera che l'instabilità in varie zone europee non ispira risposte affrettate. Le discussioni riguardo la sincronizzazione tra le varie istituzioni (NATO, CSCE, UEO\*, ecc.) e la com-

plementarietà dell'impegno vengono ormai considerate senza fondo, data l'aperta concorrenza tra queste istituzioni e la loro incapacità collettiva di far fronte alla sfida di una Jugoslavia autodistruttiva. I riferimenti a una dottrina strategica per l'Alleanza che metta l'accento su mobilità e reazione rapida appaiono poco convincenti di fronte alle difficoltà politiche connesse tuttora con lo schieramento di queste forze oltre che con il loro impegno al di fuori dell'area NATO, (l'unico luogo dove potrebbero servire).

Tuttavia, questo punto di vista riguardo al dibattito istituzionale sulla sicurezza europea è comunque un poco ingiusto. Innanzitutto, mentre le dispute sulla relativa supremazia della NATO sull'UEO o i ruoli da attribuire alla CSCE piuttosto che alla NACC sembrano rivestire un'importanza secondaria, queste sono legate a importanti percezioni di potere e autonomia che da sempre influenzano le relazioni tra le grandi potenze europee e il loro alleato americano. Le discussioni sui ruoli svolti dalle istituzioni sono anche dibattiti impliciti su punti di vista concorrenti d'ordine regionale e così influenzano le percezioni principali del posto occupato dagli Stati pertinenti in Europa. In secondo luogo, è necessaria una rivoluzione concettuale nel modo di pensare e vedere la sicurezza, per trattare dell'instabilità in Europa. La difesa della sovranità territoriale dell'Europa Occidentale e, per i tedeschi, il recupero della loro totale sovranità, erano i principali obiettivi di sicurezza occidentali in Europa durante la Guerra Fredda. Le sfide attuali in Europa, che derivano in gran parte da esplosioni di sentimenti nazionalisti ed etnici, richiedono l'erosione della sovranità e la creazione di basi legali per intervenire negli Stati. Non è sorprendente che questo genere di cambiamento nel modo di pensare sia un procedimento assai lungo da realizzare. Per di più, le migliori tattiche per dissuadere esplosioni di conflitti non sono quelle militari, ma quelle diplomatiche ed economiche. L'abbinamento della politica economica con quella della sicurezza rappresenta tuttora, in Europa, un compito nuovo per quelli che sono abbastanza fortunati per poterselo proporre. Finché il processo dell'integrazione europea sarà ostacolato da difficoltà politiche, la confezione di una grande strategia per l'instabile Est sarà inevitabilmente ritardata. In terzo luogo, i membri dell'Alleanza Atlantica che devono, separatamente o assieme, essere le forze maggiori in vista di una riuscita costruzione di sicurezza in Europa, non percepiscono nessuna importante minaccia alla loro sicurezza; eppure l'organizzazione di risposte multilaterali (le uniche che sarebbero accettabili) richiede importanti sforzi diplomatici, economici e potenzialmente militari.

Le sfide alla stabilità europea sono numerose, anche se non di primo ordine per gli Stati membri dell'Alleanza Atlantica. Quelli che sono ora gli Stati chiave nel determinare la forza di una politica di sicurezza europea, gli Sta-

ti Uniti e le tre potenze europee maggiori, Regno Unito, Germania e Francia, sono motivati da ambizioni e concetti molto diversi riguardo la natura delle realtà politiche europee. Per di più, il processo dell'integrazione europea e più particolarmente il dibattito di Maastricht ha portato a un periodo di introspezione per gli europei, mentre gli americani, giustamente impegnati nei problemi alla loro stabilità economica, hanno smesso per un po' di sollecitare l'andatura dei dibattiti di sicurezza europei. In questo contesto, l'emergere del tipo di regime di sicurezza collettivo auspicato da alcuni esperti e politici (soprattutto nell'Est) all'inizio del periodo dopo-guerra sembra in dubbio. Ad ogni modo, la maggior parte degli Stati chiave hanno abbandonato le posizioni fondamentaliste da loro adottate nello stesso periodo. Gli americani non sostengono più ormai che non ci possa essere una voce europea organizzata nel seno della NATO. Sebbene esista tuttora il timore che l'UEO fomenti ambizioni per ruoli ridondanti, è ben accetto che il burden sharing richiede l'assunzione di ruoli e una certa capacità autonoma. Allo stesso modo, i francesi ammettono che vi possa essere un ruolo per la NATO, tanto *"fuori area"* quanto per motivi di mantenimento della pace, anche se non sono del tutto convinti che la NATO rappresenti ancora la risposta principale alle questioni di sicurezza presenti in Europa e fuori di essa. Nei prossimi due anni sarà necessario che sia gli europei che gli americani stabiliscano in modo più chiaro quali siano i problemi che meritano una risposta collettiva e in quale modo si possa giungere a questa soluzione.

## 1. L'ACQUIS ISTITUZIONALE.

Tramite un processo laborioso del 1990-1992 le principali istituzioni di sicurezza europee hanno subito alcuni cambiamenti. I diplomatici dovranno ancora elaborare su questi cambiamenti, ma sarà essenziale che loro guardino con più attenzione alle necessità di sicurezza sostanziali degli europei in tutto il continente, e meno alla difesa rigorosa della gerarchia esistente delle disposizioni istituzionali. Il problema politico di maggior impatto nel periodo del 1990-1992 era che quelle istituzioni che beneficiavano di prestigio non sembravano importanti, mentre quelle che potevano avere un ruolo adeguato non godevano di una grande reputazione. La sfida del periodo 1993-1995 è di trovare la volontà politica per far fronte alle minacce di sicurezza in Europa così come fuori e di riuscire a stabilire delle norme più applicabili nel continente.

Le probabilità che la NATO venga sollecitata per difendere l'integrità territoriale degli Stati membri contro un aggressore impegnato e potente sono



diminuite in tale modo, dopo il collasso dell'Unione Sovietica, che molti si chiedevano se questa organizzazione potesse avere un futuro. Per questo gli americani erano preoccupati che l'organizzazione di sicurezza con le più importanti capacità e l'attrazione maggiore per i non-membri (e quella in cui loro erano l'inequivocabile leader) venisse ritenuta non più necessaria dagli europei. La storia aveva insegnato tanto agli americani quanto agli europei che una presenza americana in Europa e l'impegno politico degli Stati Uniti nelle faccende europee assicuravano stabilità. Un centro per organizzare il dialogo transatlantico sulla sicurezza e gestire la presenza americana in Europa rimaneva necessario, in particolar modo alla luce della ancora incerta politica nazionale della Russia e della crescente instabilità nel continente. Sfortunatamente, i tentativi per mantenere la predominanza della NATO nelle questioni di sicurezza europea dovevano suscitare l'antagonismo che dominava i primi due anni del periodo dopo-guerra. I cambiamenti di disposizioni militari riflessi nella creazione del Allied Rapid Reaction Corps erano criticate (specialmente dai francesi) perché erano stati intrapresi senza che "la minaccia" e le mutate circostanze strategiche fossero studiate minuziosamente. La preoccupazione americana riguardo le iniziative europee nel campo della difesa sembrava eccessiva. Un esempio classico era l'avvertimento del Dipartimento di Stato nel febbraio del 1991, contenuto nella cosiddetta "lettera Bartholomew" (Segretario di Stato di allora) che stabiliva le precondizioni per un'identità di difesa europea e dissuadeva gli alleati dal lanciarsi in azioni che richiedessero il consenso degli americani. Questa dichiarazione pare quale un potere di veto sulle politiche europee in campo di difesa a significare che la sicurezza europea era un gioco a somma zero: tutto quello che era positivo per la NATO veniva detratto da un'entità di difesa europea e vice versa.

Questo modo di vedere fu particolarmente enfatizzato quando il Presidente Bush dichiarò agli europei al momento del vertice della NATO di Roma che *"Se il vostro obiettivo finale è di provvedere voi stessi alla vostra difesa, il momento di dircelo è ora"* (1). Questa era una notevole dichiarazione da parte di un paese che da vent'anni diceva sempre ai suoi alleati europei che questi dovevano assumersi una parte più significativa nella questione della difesa europea. La creazione del Consiglio di Cooperazione Nord Atlantica (NACC) rappresentava, in termini politici, il punto di tensione maggiore tra Stati Uniti e francesi, che si trovavano su posizioni contrarie nel dibattito sull'organizzazione della sicurezza europea. Gli alleati della NATO, poco dopo il collasso del Patto di Varsavia, erano costantemente "corteggiati" dagli Stati dell'Europa dell'Est che volevano entrare a far parte dell'organizzazione. L'estensione di garanzie di sicurezza a paesi europei ancora instabili era considerata da tutti come una proposta poco allettante e nessuno voleva inutilmen-

te provocare l'ostilità della Russia "avvicinando" la frontiera della NATO al suo confine. La creazione della NACC che doveva assistere alle consulenze tra la NATO e i membri dell'ex Patto di Varsavia rappresentava un buon compromesso. L'inclusione della ex URSS nella NACC non fece altro che danneggiare il prestigio della NACC agli occhi di quei paesi che quest'organizzazione specifica intendeva soddisfare: Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia. Il fatto che certi paesi come il Tajikistan venivano correlati alla struttura Atlantica non aveva molto senso geo-strategico. Chiaramente, il Marocco aveva più diritto a essere legato alle strutture di sicurezza Atlantica di quei paesi che si stendono sotto le colline del Pamir (2). Gli ordini del giorno iniziali per i meetings della NACC che includevano discussioni sulle relazioni civili-militari e sull'organizzazione militare nelle società democratiche erano pieni di buone intenzioni. Ma intendeva la NATO offrire servizi politici didattici? E quest'opera non poteva probabilmente essere portata avanti meglio dalla CSCE? Agli occhi degli scettici in Europa, la pratica della NACC era un'altro tentativo degli Stati Uniti di tenere la NATO sulla ribalta. Certamente si potrebbe aggiungere, in difesa della NACC, che la NATO doveva fare qualcosa per estendere il suo aiuto all'Est; una risoluzione determinata di mantenere le sue porte del tutto chiuse sarebbe stata diplomaticamente inspiegabile e potenzialmente dannosa all'organizzazione nel suo insieme.

Fu solo quando la NATO ricorse alla questione del mantenimento della pace che alcuni di questi dilemmi poterono essere risolti. Alla riunione di Oslo tra i ministri degli affari esteri del giugno del 1992, si decise che la NATO poteva intraprendere operazioni di mantenimento della pace per conto della CSCE. Questa questione di per sé era ancora motivo di disaccordo; i francesi che non sapevano come ridurre l'influenza della NATO dicevano che la CSCE doveva essere incoraggiata a rivolgere richieste per "peacekeepers" esclusivamente ai singoli Stati membri della NATO. Di seguito, si confermò che la NATO sarebbe stata pronta ad appoggiare le operazioni di mantenimento della pace, a seconda dei casi. Questo impegno ad agire, se la NATO lo giudicava necessario, come un agente della CSCE, servì anche a rompere l'ostacolo mitologico contro le attività "fuori area". Nel meeting ministeriale del dicembre 1992, questa operazione di mantenimento della pace fu rinforzata dal successivo accordo secondo il quale la NATO sarebbe pronta ad appoggiare *"a seconda dei casi e conformemente alle nostre proprie procedure, operazioni di mantenimento della pace sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza dell'ONU"* (3). La contribuzione della NATO con un quartier generale mobile alle operazioni dell'ONU in Bosnia Erzegovina era una manifestazione pratica di questo impegno. All'inizio del 1993, le consulenze s'intensificarono tra i progettisti militari della NATO e lo staff dell'ONU di New York riguardo il modo in



cui la NATO avrebbe potuto contribuire ulteriormente alle operazioni dell'ONU. Riguardo il contributo al mantenimento della pace da parte di paesi europei non-NATO, ivi inclusa potenzialmente nella ex-Jugoslavia, ulteriori discussioni furono sostenute con i partner della NACC su come gli Stati NACC potessero partecipare al comando e controllo in caso di una loro partecipazione in uno schieramento di mantenimento della pace diretto dalla NATO. Mano a mano che le consulenze su tali questioni tecniche aumentano e che gli Stati che prima facevano parte del Patto di Varsavia si familiarizzano con le procedure della NATO, una "NACC a doppia velocità" sarà l'inevitabile conseguenza. Come conseguenza di questi sviluppi, nel 1993, la NATO sta diventando una organizzazione regionale in grado di aiutare ad applicare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, almeno nell'area CSCE, e forse non solo.

La CSCE, da parte sua, si proclamò ufficialmente una organizzazione regionale in conformità con il Capitolo 8 dello statuto dell'ONU nel vertice della CSCE del luglio 1992 a Helsinki. Il documento approvato in quell'incontro stabilì la linea di condotta della CSCE nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi. Una delle principali innovazioni fu la creazione della carica di Alto Commissario per le Minoranze il cui compito era di: *"Avvisare in tempo debito, assicurando azioni tempestive nei casi di tensioni riguardanti le questioni di minoranze nazionali, appena queste nascano"*. Altre discussioni tra gli Stati membri della CSCE hanno portato a discorsi preliminari sulla necessità di assicurare che gli Stati membri adottino certe pratiche. Tutto questo ha iniziato ad annullare le barriere pre-esistenti riguardo i commenti fatti sull'organizzazione politica interna degli Stati, ed è questo sviluppo che rappresenta una estensione naturale dell'interesse che la CSCE porta ai diritti umani. Fino a oggi, le attività dell'Alto Commissario per le Minoranze sono state modeste, sebbene abbiano incluso un'analisi della questione delle minoranze russe fuori dalla Russia e la situazione degli ungheresi nella ex Jugoslavia e Slovacchia.

Come conseguenza delle decisioni prese sin dal 1990, la CSCE è ora un'organizzazione enorme che comprende 52 membri. Come organizzazione regionale secondo il Capitolo 8 dell'ONU, si trova in una posizione non comune poiché conta quattro dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, sebbene non abbia un'élite esecutiva di per sé. Le sue capacità decisionali sono quindi limitate. Tra le sue diverse istituzioni, contiamo il Centro CSCE di Cooperazione per la Sicurezza che è stato inaugurato nell'ottobre del 1992, e si tratta di un centro che comprende un Consiglio di Ministri Esteri con un Presidente, un Comitato di Ufficiali Senior che agiscono in veste di deputati e una Troika di presidenti (come nella CEE) per assicurare una

continuità. Si possono contare inoltre un'assemblea parlamentare e una Corte di Aggiudicazione e Conciliazione, un Segretariato a Praga, un Centro di Prevenzione di Conflitti a Vienna e un Ufficio di Istituzioni Democratiche e di Diritti Umani a Varsavia. Tuttavia, la lacuna principale, molto difficile da colmare, è un tipo di consiglio di sicurezza per la CSCE in grado di prendere moralmente decisioni importanti riguardo a conflitti attuali o possibili nell'area della CSCE. A meno che venga creato tale ente, le decisioni da prendere in questo settore saranno in mano al Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Una delle grandi innovazioni causata dalla crisi Jugoslava era che l'ONU prendeva risoluzioni riguardo le questioni di sicurezza europea. La partecipazione degli Stati Uniti, della Russia, della Gran Bretagna e della Francia nel Consiglio di Sicurezza riguardo le questioni europee era quindi un ulteriore elemento positivo per lo sviluppo delle istituzioni di sicurezza europee. Tuttavia, considerando che la CSCE ora è grande quanto l'Organizzazione dell'Unità Africana (OAU), è giusto essere scettici e chiedersi se effettivamente possa contribuire meglio nel gestire una crisi. I suoi sforzi per giungere ad una risoluzione della disputa in Nagorno-Karabakh sono stati notevoli, ma senza il prestigio dell'ONU avrà difficoltà a conquistare un potere in grado di imporre o far valere soluzioni. Il suo contributo migliore sarà, come discusso qui sotto, la creazione di norme di legge internazionali, la violazione delle quali autorizzerrebbe altri poteri esterni a intervenire. Questa organizzazione ha già iniziato a abbozzare codici di condotta per i vari governi. In questo modo sta contribuendo all'instaurazione di definizioni di sovranità più adeguate per un mondo tormentato dalle conseguenze esterne di politiche che inizialmente intendono essere solo nazionali sia nell'origine che nello scopo.

Mentre la NATO cercava di essere rilevante in un'Europa indivisa e la CSCE provava a dimostrare che era in grado di portare avanti compiti a nome della sicurezza collettiva, la Comunità Europea e l'UEO selezionavano gli elementi di un'identità di sicurezza europea. Trovare delle missioni pertinenti, senza copiare semplicemente quanto già fatto altrove e rispettando le promesse che gli Stati in questione si erano già assunte non era compito facile. In particolar modo, se consideriamo che il processo necessario per costruire una UEO più efficiente era legato a un altro fattore importante: quello di vedere quanta strada l'Unione Europea riuscisse a fare nel campo di una politica estera e di sicurezza senza perdere però l'appoggio dell'opinione pubblica in Europa o aumentare la rabbia degli Stati Uniti, diventati sensibili alla creazione di ogni forma di riunione ad alto livello europeo. La necessità di creare un'identità di sicurezza europea "amichevole con la NATO", stabilendo allo stesso tempo certe capacità autonome poneva qualche difficoltà.

Molto veniva fatto nel contesto delle trattative che conducevano alla conclusione del Trattato di Maastricht. In modo da raggiungere lo *"scopo di un'identità di sicurezza e di difesa europea"*, i paesi membri accettarono di aprire l'UEO ad altri paesi della CEE e persino ad alcuni Stati non facenti parte della Comunità europea. Il ruolo operativo doveva essere rafforzato per mezzo della creazione di: un Nucleo di Programmazione dell'UEO, l'identificazione da parte degli Stati membri di unità militari che *"rispondessero"* all'UEO, una cooperazione evidenziata nel campo degli armamenti con scopo di creare un'agenzia di armamenti europea, incontri regolari tra i Capi degli Stati Maggiori della Difesa dell'UEO, una migliore cooperazione militare complementare all'Alleanza nei settori della logistica, del trasporto e del controllo strategico e di preparazione. Nel giugno del 1992 a Bonn il Consiglio dei Ministri dell'UEO affermò che le forze assegnate loro avrebbero contribuito alla difesa comune conformemente all'articolo 5 del Trattato di Washington. Delle unità militari potevano ugualmente essere impiegate nei compiti umanitari e di soccorso, nei compiti di mantenimento della pace e in quelli di forze di combattimento nei casi di gestione di crisi e di pacificazione. La dichiarazione di Petersburg notava persino l'importanza che bisognava dare a scambi più formali con i paesi del Maghreb. Nel giugno del 1992, l'UEO insediò ugualmente un Centro di Consulenza a vocazione orientale, tuttavia concentrandosi soltanto su questi nove paesi del centro e dell'est Europa: Bulgaria, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Repubblica Ceca e Slovacchia.

La conseguenza diretta di alcune di queste decisioni, è che l'IEPG attivo sulla cooperazione per gli armamenti dell'Europa Occidentale, ora sarà assorbito dall'UEO. Allo stesso modo, la maggior parte delle funzioni precedentemente intraprese dall'Eurogruppo nella NATO ora si svolgeranno nell'UEO. Un centro satellite è stato instaurato a Torrejon, e si è deciso di trasferire il segretariato dell'UEO e il Consiglio a Bruxelles (5). Diversi Stati dell'UEO, le hanno ormai assegnato delle unità e queste includono il Corpo franco-tedesco, la forza anfibia del Regno Unito e dei Paesi Bassi, la divisione multinazionale della NATO (nel quale partecipano Belgio, Paesi Bassi e Germania). Anche i francesi, gli italiani e gli Spagnoli intendono creare una forza aereo-navale congiunta che potrà allo stesso modo essere utilizzata dall'UEO. Si può dire che queste forze risponderebbero a tre scopi: nazionale, UEO, e NATO. Difatti, lo sviluppo più importante in quest'area si è verificato con il Corpo franco-tedesco, più conosciuto ormai come Eurocorps.

Era l'esplicita intenzione enunciata nell'ottobre del 1991 di creare questa struttura che aveva forse contribuito maggiormente all'esacerbazione delle relazioni tra Stati Uniti e Europa nel campo della sicurezza. Quando nel 1992 a

La Rochelle fu chiarito che i francesi e i tedeschi avrebbero accettato soltanto una autorità di comando dell'UEO per questo Corpo, altri Stati europei, ma in particolar modo gli americani espressero una certa preoccupazione riguardo un possibile indebolimento della NATO. Tuttavia questo problema fu risolto entro il dicembre del 1992 poiché i tedeschi e francesi concordarono che l'Eurocorps sarebbe stato disponibile per le missioni della NATO in conformità con gli articoli 4 e 5 del Trattato di Washington. Il Comitato di Pianificazione della Difesa della NATO confermò nel suo bollettino del dicembre 1992 che il Comando Supremo della NATO in Europa (SAUCER) avrebbe completato le ultime disposizioni in dettaglio con i francesi e i tedeschi per definire l'uso esatto del Corpo in questione da parte della NATO. L'effetto preciso di questi sviluppi fu quello di mettere certi elementi delle forze francesi in relazione più diretta con SACEUR in confronto a quanto già permesso dagli accordi Ailleret-Lemnitzer che precedentemente delineavano i limiti della partecipazione francese nelle attività militari della NATO in tempo di guerra. Inoltre significava che il concetto di doppia-carica tra l'UEO e la NATO era riconosciuto dalle due parti (rappresentato dagli Stati Uniti e dalla Francia) che precedentemente avevano mantenuto posizioni "fondamentaliste" riguardo a questo argomento. Oltre l'accordo scritto di garantire una maggiore "trasparenza" tra l'UEO e la NATO tramite lo scambio di documenti, questi sviluppi erano delle forme di costruzione della fiducia inter-Alleanza sull'irritante questione degli antagonismi istituzionali nella sicurezza europea.

Tra il 1990 e la fine del 1992 si ebbero alcuni sviluppi nelle quattro organizzazioni principali interessate alla sicurezza europea, ma alla fine tutte e quattro rimasero come attuali o potenziali concorrenti alla sicurezza europea. Il processo era servito a porre un interrogativo ben preciso: le istituzioni sarebbero riuscite a "sintonizzarsi" e a "completarsi" come proclamavano i documenti del vertice di Roma del novembre 1991? Difatti, già all'inizio del 1993 gli americani e gli europei erano ugualmente stanchi intellettualmente per i dibattiti "architetonici", giustamente considerati di un'importanza secondaria in relazione ai problemi sostanziali della sicurezza europea. Tuttavia, alla fine di questo processo gli americani erano giunti a una corretta visione del dibattito sulla sicurezza europea, vale a dire un dibattito sull'*identità* e non semplicemente inerente alle disposizioni istituzionali; gli europei invece, avevano ridimensionato le loro ambizioni a causa delle difficoltà incontrate dal trattato di Maastricht ed erano oltretutto più disposti a riconoscere alcuni dei vantaggi della NATO, anche più flessibili e inclini ad assicurare una sana e proficua relazione tra NATO e UEO.

Tuttavia, queste discussioni sull'architettura e sui ruoli delle particolari

istituzioni non potevano mascherare il fatto che i poteri principali impegnati in Europa ancora non avevano definito i loro interessi sulla sicurezza in modo del tutto chiaro; inoltre non avrebbero radunato la volontà politica necessaria per trattare alcuni dei problemi di sicurezza più difficoltosi del continente. Per quelli che insistevano che *"si poteva fare di più"* in Jugoslavia a esempio, l'unico problema non era tanto nelle istituzioni quanto nella definizione che davano i poteri principali ai loro interessi nel settore e nella loro capacità di creare o mettere in vigore la pace. Da sole, le istituzioni non portano a risultati in materia di sicurezza; e senza le istituzioni, gli Stati che hanno trovato un'armonia tra loro possono ancora collaborare per raggiungere uno scopo ben preciso per il quale siano pronti a impegnare le loro risorse. Non esisteva nessuna istituzione che definisse la coalizione che era stata creata a scopo di espellere l'Iraq dal Kuwait. La NATO apportò un appoggio apprezzato in materia di organizzazione e il successivo schieramento di una gran quantità di materiale americano in Europa chiaramente aiutò all'insediamento di Desert Shield. Tuttavia la decisione politica di agire non derivava in realtà tanto dalle consulenze o capacità istituzionali, quanto da un'alleanza d'interessi e convergenze politiche. Mentre si pensa alla maniera in cui varie istituzioni di sicurezza possano svolgere ruoli diversi nella disposizione di basi valide per la sicurezza europea, si deve ricordare che l'assegnazione di missioni alle strutture non rappresenta uno sviluppo della politica di sicurezza in sé. Difatti, l'attenzione portata all' *"alphabet soup"* in Europa nel 1990-1992 era proprio la prova che gli Stati interessati alla sicurezza europea non avevano ancora raggiunto una valutazione nazionale di quello che avrebbero potuto apportare alla sfera di sicurezza europea del dopo-guerra fredda.

## 2. FUTURE DIVISIONI DEI COMPITI.

Si tratta qui di una importante lacuna nello sviluppo della relazione di sicurezza transatlantica del dopo-guerra, fosse solo perché quando si devono portare avanti dei compiti importanti, sono necessarie le risorse che possono apportare solo le grandi potenze. È anche necessario l'impegno delle istituzioni multilaterali in cui sono dominanti le grandi potenze. Questo fu dimostrato nel marzo 1993 quando il Primo Ministro Major, il Presidente Clinton e il Presidente Mitterand dimostrarono di essere tutti d'accordo che alla luce della crisi sofferta dal Presidente Eltsin in Russia, sarebbe stato importante che i ministri autorevoli degli Stati G7 si incontrassero prima del summit previsto per luglio in modo da elaborare un pacchetto di aiuto più efficiente per la Russia. Data la nota importanza dello sviluppo economico come elemento ba-



se della sicurezza, una strategia politico-economica per trattare con la Russia è di fondamentale importanza. Quando sarà necessario, il G7 (con la piena partecipazione del Giappone) dovrà giocare un ruolo assai più rilevante. Un'accettazione più aperta del G7 come elemento essenziale per la stabilizzazione dell'Est e in modo particolare la Russia è importante, anche se sarebbe sbagliato dare l'impressione che per creare un'Europa stabile sia necessario solo un Piano Marshall. Considerando che una strategia per la Russia è un importante elemento nel puzzle di sicurezza europea, noteremo che il G7 tra le migliori organizzazioni che possano aiutare a creare questa strategia.

Allo stesso modo, è necessario valutare più accuratamente come la relazione tra ONU e CSCE possa essere strutturata nel modo più proficuo per la sicurezza europea. Il contributo principale che la CSCE può apportare è di portare avanti la formazione della legge regionale e internazionale sulle questioni legate all'autodeterminazione e al conflitto etnico. La CSCE deve essere più vigorosa nella disposizione delle future basi legali per la diplomazia preventiva, e nello stabilire un regime più opportuno per assicurare un buon governo, specialmente quando si tratta dei diritti di gruppi o minoranze. Come l'OECD produce relazioni regolari sulla salute economica dei suoi Stati membri, la CSCE dovrebbe a sua volta sforzarsi di più nel fare rendiconti sulla *salute politica* dei suoi membri. In questo modo, i governi farebbero più attenzione ai problemi interni che possono minacciare la pace e la sicurezza interne. Sfortunatamente, i tentativi della CSCE di organizzare delle linee d'intesa comuni sulla natura dei diritti individuali, di minoranze e di gruppo sono frustrati dalle differenti filosofie politiche riguardo tali questioni persino tra Stati occidentali (in particolar modo, Regno Unito e Stati Uniti hanno opinioni diverse su questi argomenti). Un riconoscimento più aperto dello statuto della CSCE come organizzazione regionale da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU un'altro fattore importante. Può darsi che ci siano persino altri modi perché il Consiglio di Sicurezza dell'ONU (di cui quattro dei membri permanenti sono Stati della CSCE) possa agire da esecutivo de facto per la CSCE. Queste sarebbero le conseguenze se il Consiglio di Sicurezza dell'ONU dovesse approvare altre risoluzioni che trattano della sicurezza europea e di atti autorizzati di diplomazia preventiva o di schieramenti. Se l'ONU e la CSCE fossero in grado di stabilire più chiaramente il contesto politico e legale per un buon governo e migliori relazioni in Europa, questo sarebbe già un risultato importante.

Se il G7 è in grado di dare un'orientamento nello stabilire una strategia economica più coerente nell'Est, nella quale la CEE potrebbe svolgere un'importante ruolo attuativo, come gli Stati Uniti e il Giappone, e se l'ONU e la CSCE potessero stabilire in modo più chiaro il regolamento della via da per-

correre per giungere a politiche interne e internazionali accettabili in Europa, allora gli elementi di un regime politico/economico/legale per la sicurezza nel continente forse sarebbero, almeno in teoria, disposti correttamente. Tutto questo dipenderebbe chiaramente da un'azione più decisiva da parte delle grandi potenze che sono membri di queste istituzioni. Più specificamente, verrebbe rinforzato da relazioni sempre più profonde tra la Comunità Europea e i suoi vicini dell'Est, conducendo alla membership per alcuni. Tuttavia, la messa in vigore e l'attuazione di una politica di sicurezza concordata (in assenza di una crisi maggiore che colpisca direttamente gli interessi nazionali delle grandi potenze) possono essere ostacolate da antagonismi istituzionali. Ma gli antagonismi appaiono soltanto quando la questione trattata è poco importante.

In assenza di minacce maggiori, alcune ridondanze nella attività politica continueranno a verificarsi. Per esempio, il fatto che tanto la NATO (tramite la NACC) che l'UEO (tramite il Centro di Consulenza) abbiano stabilito delle strutture di cooperazione con l'Est potrebbe sembrare un'inopportuna duplicazione. L'argomento della mantenimento della pace probabilmente costituisce l'unico argomento che può essere trattato dalla NACC che non sia potenzialmente ripetitivo del lavoro della CSCE ed è quindi giusto che questo sia trattato dalla NACC. Alcuni semplici problemi tecnici vanno affrontati nell'eventualità che i partner della cooperazione indulgano nel mantenimento della pace sotto comando NATO o nell'uso delle procedure della NATO. Il fatto che la NACC non includa paesi come la Finlandia, l'Austria e la Svezia, i quali sono tutti potenziali tutori della pace, stimola a chiedersi se questi Stati dovrebbero essere inclusi data l'enfasi sul mantenimento della pace che la NACC renderà sempre più evidente. Gli altri aspetti dell'agenda NACC non possono interessare questi Stati, ma certi aspetti hanno un'importanza ancora minore. L'unica via realistica è che la NACC venga sminuita mano a mano che passa il tempo ora che è chiaro che la maggioranza degli Stati della ex Unione Sovietica non possono parteciparvi. La NACC deve mantenere il mandato secondo il quale pianifica efficienti disposizioni di mantenimento della pace con qualunque Stato che possa contribuire a operazioni nelle quali la NATO svolge il ruolo principale. Sarebbe questo il modo più discreto e probabilmente l'unico a corto termine per coinvolgere i paesi del Centro Europa nella gestione della sicurezza europea senza dare loro quel tipo di garanzie di sicurezza che preoccuperebbe la Russia.

Tuttavia, finché l'UEO non avrà capacità di mantenimento della pace autonome, è inutile che questa cerchi di offrire un'esperienza che (istituzionalmente) non possiede. Appare evidente la necessità di un lavoro di preparazione in vista del giorno in cui tali capacità saranno più affermate. Ma dato che

l'attuale attività di mantenimento della pace è gestita dalla NATO, la cooperazione con gli altri riguardo questa questione è certamente più sicura con la NACC. L'UEO si è scelta una lista di partner più logica della NATO, ma non è molto chiaro se ci sia un'agenda che l'UEO possa coprire che abbia abbastanza rilevanza per questi Stati, almeno prima che la sua relazione con la CEE e con la NATO sia stabilita in forma più convincente. L'effetto diplomatico di queste varie forme di contatto che l'UEO e la NATO hanno con l'Est è molto probabilmente positivo. Queste organizzazioni offrono sicurezza sotto diversi punti di vista. I legami creati sia con l'UEO sia con la NATO rappresentano un elemento molto vantaggioso per quelli che possono proprio trarre vantaggio da tutte e due le organizzazioni. Tuttavia, sebbene la vera membership alla NATO, alla CEE, o all'UEO è ancora rimandata, l'effetto palliativo della cooperazione "soft" è destinato a sparire. Difatti, solo una cooperazione che abbia una vera sostanza, come nel caso dell'area tecnica del mantenimento della pace, dovrebbe dare agli Stati dell'Est la sensazione di entrare in un "processo" occidentale come quello che desiderano così apertamente.

Istituzionalmente, quindi, il nocciolo del problema rimane nel modo di gestire le operazioni militari. La sfida ruota sull'atteggiamento politico degli europei di fronte a questo desiderio dell'Est di un depositario istituzionale della loro identità di sicurezza, e sull'atteggiamento degli americani che vedono nella NATO l'unico mezzo per entrare sulla scena della sicurezza europea. L'esistenza dell'UEO rende istituzionalmente possibile la simbolizzazione di un interesse di sicurezza europeo. Laddove gli Stati dell'Europa Occidentale cercano di stabilire una presenza navale per certe ragioni politiche, l'UEO rimane una ottima opzione. L'UEO può ugualmente schierare osservatori militari per motivi inerenti al mantenimento della pace come parte di una politica CEE o su ordine dell'ONU e della CSCE. Tuttavia, l'acquisizione di unità apposite per l'UEO non è ancora stata accompagnata dalla creazione di comandi e controlli autonomi, di quartier generali o altre capacità che renderebbero queste unità facilmente schierabili nel caso di più importanti operazioni militari, sia in Europa Occidentale che fuori. Alcuni degli Stati membri si stanno ormai preparando a prestare all'UEO dei quartier generali, incluso quelli associati alla NATO. Se questa pratica si acuirà, allora sarà possibile una relazione più sciolta e pragmatica tra UEO e NATO. Esistono sempre più probabilità che la NATO assuma un ruolo di biblioteca circolante di tali patrimoni poiché l'attività dell'UEO sta incominciando ad aumentare ma dipenderà dagli accordi tecnici e da una maggiore intesa politica tra UEO e NATO. Gli accordi di trasparenza raggiunti tra la NATO e l'UEO, e la rappresentanza politica dei due Segretari Generali che presenziano reciprocamente i meetings di Consiglio



sono importanti passi, come lo è anche l'accordo sull'Eurocorps. Queste misure di costruzione della fiducia potrebbero benissimo portare a una situazione di maggiore flessibilità (qualità sempre necessaria nelle operazioni militari) nelle relazioni tra UEO e NATO. Questo significa che laddove gli americani fossero coinvolti in una operazione in Europa o altrove, la NATO verrebbe impiegata. Quando gli americani non sono impegnati, potrebbe forse diventare possibile chiamare forze che rispondano alle richieste dell'UEO, facendo uso di varie risorse dei quartier generali nazionali e forse anche altri della NATO. Questo è un accordo molto importante dal punto di vista politico.

I tempi degli atteggiamenti fondamentalisti riguardo queste questioni sono finiti. Gli americani saranno costretti ad accettare la futura creazione di un comitato dell'UEO nella NATO. Allo stesso modo, i francesi dovranno accettare che le risorse della NATO siano richieste nei casi di operazioni a grande scala. Le questioni istituzionali sono destinate a diventare meno importanti così come il principio di beni a doppio o triplo effetto continuerà a essere preferito tra gli Stati membri dell'UEO e della NATO. Il fatto è che le istituzioni non possono più essere autorizzate a "scontrarsi" l'una con l'altra. La storia e il buon senso suggeriscono che tutte queste istituzioni non possono sempre rimanere in cerca della ribalta. Come dice Francois Heisbourg: *"Si dovrà verificare l'equivalente istituzionale di varie fusioni in modo che la struttura europea raggiunga qualche consistenza"* (6).

### 3. CONCLUSIONE: LA FUSIONE DEGLI INTERESSI NAZIONALI CON LE STRUTTURE DI SICUREZZA.

Teoricamente è facile assegnare missioni diverse a varie organizzazioni. Il G7 e la CEE dovrebbero assumere il ruolo principale, appoggiandosi sulla politica economica, per aiutare nella stabilizzazione dell'Est. L'ONU e la CSCE dovrebbero impegnarsi di più per stabilire le regole necessarie a un sistema di governo interno e alle relazioni internazionali che conducano alla sicurezza europea. Tanto la NATO quanto l'UEO dovrebbero essere disponibili a fornire servizi vari per il mantenimento della pace, dagli osservatori alle truppe in grado di far rispettare un adempimento, sulla base di un mandato dell'ONU o della CSCE. La NATO deve mantenere, grazie a un legame solido con la potenza statunitense, una capacità per operazioni militari maggiori sia dentro che fuori dai paesi europei. Le grandi potenze europee e gli Stati Uniti dovrebbero essere pronte ad agire in modo flessibile e appropriato, come fecero nel 1991 nel Golfo, in modo da trattare problemi di sicurezza importanti.

Ora che esiste qualche speranza di creare una pace interna tra la NATO e l'UEO, sulla base di un trattato transatlantico che riconosca l'interesse di ambedue le parti, qualche razionalizzazione della grande proliferazione delle istituzioni e delle ambizioni di sicurezza è possibile. Tuttavia gli europei e gli americani si trovano ancora di fronte all'enorme compito che due anni di litigi istituzionali non sono riusciti a risolvere del tutto: quali sono gli interessi nazionali che spingono le potenze che hanno importanti risorse economiche, militari e politiche, a usare queste per esportare sicurezza dalla metà occidentale del continente alla sua metà orientale? L'Europa Occidentale è esportatrice di sicurezza da 45 anni. In particolar modo, il problema di sicurezza della Germania era quello dal quale dipendeva il sistema internazionale. Ora che il conflitto tedesco ed Est-Occidentale è risolto, resta la necessità di definire una volontà di contribuire alla pace e alla sicurezza internazionale anche quando gli interessi nazionali non sono direttamente impegnati. Finché questo non sarà fatto, esisteranno segni di instabilità nell'Est e evidenti rivalità istituzionali in Occidente.

## NOTE

- \* Unione Europea Occidentale (UEO)
- 1. Come riferito da *The New York Times*, 8 novembre 1991.
- 2. Vedere la questione in JOHN CHIPMAN, *The Future of Strategic Studies in Survival*, vol. 34, n. 1, primavera 1992.
- 3. Meeting Ministeriale del Consiglio Nord Atlantico, 17 dicembre 1992, Comunicato Stampa, *M-NAC-2(92)106*, paragrafo 4.
- 4. Documento: "*Helsinki Decisions*", CSCE, Sezione II, paragrafo 2.
- 5. Un utile riassunto di questi sviluppi si trova in MATHIAS JOPP, *Strategic Implications of European Integration*, documento dattiloscritto consegnato al IISS, 5 marzo 1993.
- 6. FRANCOIS HEISBOURG, *The European-US Alliance: valedictory reflections on continental drift in the post-Cold War era*, in *International Affairs* vol. 68, n. 4, ottobre 1992, p. 676.

## FORI E INIZIATIVE SULLA POLITICA DEGLI ARMAMENTI

Evoluzione IEPG, CEE NATO e rapporti fra loro in tema di politica degli armamenti. edem, nato Defence Trade e "two-ways street" con USA

DIEGO RUIZ-PALMER

### I. INTRODUZIONE.

Nei tre anni successivi alla caduta del Muro di Berlino, avvenuta nel novembre del 1989, il rapporto di sicurezza tra l'Europa e gli Stati Uniti (il cuore del legame transatlantico) ha subito notevoli cambiamenti.

In occasione dell'incontro ministeriale del Consiglio Nordatlantico di Copenhagen, nel giugno del 1991 e successivamente nel vertice dei capi di stato e di governo dell'Alleanza a Roma, nel novembre dello stesso anno, la NATO ha esplicitamente riconosciuto la legittimità ed il ruolo speciale dell'identità di Sicurezza Europea emergente dallo stesso più ampio contesto dell'Alleanza (1). Nella loro riunione del vertice di Maastricht nel dicembre del 1991, le nazioni della Comunità Europea hanno firmato i principi di "complementarietà" e di "trasparenza" tra l'Alleanza e la nuova Unione Europea, facendo dell'Unione Europea Occidentale (UEO) sia la componente di difesa del Dodici che il "pilastro" della NATO (2). Delle misure iniziali furono convenute dal Consiglio dei Ministri a Bonn, nel giugno del 1992, in modo da dare all'UEO un ruolo operativo (3).

Gradualmente, Le implicazioni istituzionali di queste decisioni stanno diventando chiare, specialmente nella redistribuzione dei "ruoli", rischi e responsabilità della difesa comune tra i membri statunitensi ed europei dell'Alleanza, in favore di questi ultimi (4). Nell'ottobre del 1992 il Corpo Europeo di Reazione Rapida del Comando Alleato (ARRC) chiave di volta della maggiore capacità di controllo delle crisi della NATO, fu istituito in Germania. Sotto il comando britannico, l'ARRC è innanzitutto composto da formazioni militari europee (5). A partire dal 1993, per la prima volta, il capo di Stato Maggiore del Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE) non sarà più un americano ma un ufficiale generale tedesco. Questi due avven-

nimenti mettono l'accento sulla "europeizzazione" della NATO, che è molto gradita dagli Stati Uniti.

In parallelo, il Nucleo di Pianificazione dell'UEO, concordato dai ministri dell'UEO nella loro riunione del giugno 1992, fu reso attivo nell'Ottobre dello stesso anno a Bruxelles e l'Eurocorps franco-tedesco, lanciato dal Presidente Mitterand e dal Cancelliere Kohl nell'ottobre del 1991, verrà ufficialmente creato a Strasburgo nell'ottobre del 1993 (6). Anche se l'Eurocorps rientra nella categoria delle formazioni multinazionali europee previste nel nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza, con le forze assegnate alla struttura militare integrata della NATO, sia il Regno Unito sia gli Stati Uniti hanno espresso le loro apprensioni riguardo alla compatibilità dell'autonomo Eurocorps con la supremazia della NATO nel campo della difesa europea (7).

Nel frattempo, sia la NATO che l'UEO hanno portato avanti le loro operazioni di controllo marittimo multinazionale nel mare Adriatico, per far rispettare un embargo delle Nazioni Unite contro l'ex Jugoslavia. Sebbene l'efficacia delle due operazioni sia stata assicurata da lunghe prassi di lavoro eseguito tra flotte alleate, il Segretario Generale della NATO ed il Comandante Alleanza Supremo Europeo hanno espresso le loro preoccupazioni su un aumento degli sforzi riguardo agli schieramenti simultanei ma separati da parte degli alleati UEO che sono anche alleati della NATO (8).

Benché le conseguenze di questo processo di trasformazione di concetti politici, strutture militari ed accordi istituzionali dai quali dipende la sicurezza alleata siano ancora poco chiare e difficili da prevedere, le tendenze sono chiarissime. Escludendo il risorgere di una minaccia militare maggiore dall'Est, che potrebbe determinare un capovolgimento della tendenza attuale verso livelli più bassi delle forze in Europa a causa di crescenti divergenze tra i suoi membri sul suo destino, i recenti sviluppi mostrano un'Alleanza riequilibrata nella quale il peso collettivo dei suoi membri europei tenderà a crescere. Ad ogni modo, la sfera d'azione e le implicazioni di questo cambiamento sono stati attenuati da avvenimenti rilevanti quali l'insuccesso del Patto di Varsavia, la Guerra del Golfo, e le successive divisioni dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia.

La deterrenza diffusa, spina dorsale dell'impiego statunitense nella difesa dell'Europa, viene ridefinita dall'andamento del disarmo nucleare, e la cooperazione nucleare tra la Francia e la Gran Bretagna non è più un'idea remota (9). Si prevede che entro il 1995, la presenza militare americana in Europa verrà ridotta a 150.000 uomini (dai 325.000 nel 1990), e possibilmente a meno di 100.000 uomini negli anni a venire e tutte le forze canadesi saranno



rimpatriate. Allo stesso modo, si prevede che nel 1995 sia l'ARRC che l'Eurocorps avranno raggiunto la loro intera capacità operativa.

Anche altri aspetti della relazione di sicurezza euro-atlantica saranno sottoposti a cambiamenti, compresa la cooperazione per gli armamenti. Alla luce delle nuove circostanze strategiche, le nazioni dell'Alleanza stanno rivalutando le loro politiche di difesa, i loro requisiti militari e programmi di approvvigionamento a lungo termine. A causa delle lunghe scadenze generalmente associate allo sviluppo ed all'acquisto di sistemi di difesa, questo processo di adattamento non può essere che difficile e prolungato. Decisioni affrettate nel cancellare certi programmi o ridurre ordini di armamenti che potrebbero già essere nella rete di approvvigionamento non farebbe altro che aggravare la situazione economica già depressa e contribuire ad un peggioramento della disoccupazione. Varie nazioni, come la Francia e gli Stati Uniti che possiedono un'importante base industriale di difesa, hanno stabilito politiche e programmi di conversione (10). Ad ogni modo, ci sono limiti chiari nella trasformazione per scopi civili di fabbriche di veicoli corazzati, di munizioni e di cantieri navali militari.

Stette fattori prevalenti convergono per modificare le circostanze in cui la cooperazione per gli armamenti avrà luogo negli anni '90/

1 - l'adozione da parte dell'Alleanza nel 1991 di una nuova strategia militare, del tutto diversa da quella precedente del 1967; la principale caratteristica della nuova strategia è la sua enfasi sulla mobilità e la flessibilità delle forze nelle misure preventive di guerra e di controllo di eventuali crisi;

2 - la transizione verso nuove strutture di forza, caratterizzata da un maggior appoggio alle formazioni multinazionali; l'esperienza della Guerra del Golfo e degli sforzi umanitari di grande scala nel Kurdistan e nella ex Jugoslavia ha concentrato l'attenzione sui particolari problemi d'interoperabilità associati all'insediamento di operazioni multinazionali di coalizioni ad hoc. L'importanza data dal nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza alle formazioni multinazionali, quale l'ARRC, ha dato un nuovo impulso ai vecchi sforzi di standardizzazione della NATO;

3 - correlati ai primi due fattori, abbiamo l'emergenza di nuove esigenze operative, che includono la sorveglianza su vasta scala, un servizio informazioni quasi in tempo reale in tutto il teatro operativo, comunicazioni mobili, un ponte aereo strategico, rifornimento di carburante in volo, mobilità aerea tattica, munizioni guidate di precisione per obiettivi differenziati, materiali di difesa aerea e terrestre schierabile, ecc;

4 - la relativa importanza sempre crescente di nuove tecnologie nella pianificazione della difesa, come dimostrato dalla prestazione delle forze di Coalizione nella Guerra del Golfo;

5 - la riduzione nei bilanci della difesa; ad esempio, la riduzione della percentuale del Prodotto Interno Lordo (GDP) britannico destinato alla difesa è stato ridotto fino al 3.4% nel 1993-94 e quello degli Stati Uniti verrà ridotto al 3.6% entro il 1996;

6 - una diminuzione delle forze nazionali e delle scorte di tutta l'Alleanza, che prima o poi si tradurrà in una più limitata produzione di nuovi materiali per la difesa, a meno che le esigenze di più nazioni alleate possano essere combinati;

7 - le prospettive di esportazione sempre più incerte fuori dalla zona del Trattato Nord Atlantico. Questi ultimi tre fattori causano maggiore pressione sulla base industriale di difesa collettiva dell'Alleanza già in difficoltà.

È in questo contesto di cambiamenti rapidi senza precedenti nel campo della difesa europea avrà luogo, che questa valutazione tratterà successivamente della cooperazione degli armamenti, delle tendenze politiche ed industriali nel campo della cooperazione per gli armamenti che ha caratterizzato il decennio degli anni '80 e le prospettive per gli anni '90.

## II. L'EREDITÀ CONTRASTANTE DELLA COOPERAZIONE PER GLI ARMAMENTI.

Sin dalla nascita della NATO nel 1949, la cooperazione per gli armamenti è sempre stata considerata una componente chiave della sicurezza nell'Alleanza. Meno di sei mesi dopo la firma del Trattato di Washington, il Consiglio Nord Atlantico creò un Consiglio di Rifornimenti e di Produzione Militare che s'incaricò *"della promozione di nuovi metodi per produrre materiali militari, della standardizzazione di parti e di prodotti finiti di materiali militari (...)"* (11).

Già nel 1953, cinque membri europei della NATO (Francia, Italia, i Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo) stabilirono il Comitato di Coordinamento FINBEL (che diventò FINABEL nel 1956 con l'adesione della Repubblica della Germania Federale) per promuovere la cooperazione per gli armamenti tra i loro eserciti. FINBEL diventò difatti il primo centro inter-europeo di cooperazione per gli armamenti (12).

Malgrado questo impegno sostenuto nella cooperazione per gli armamenti, nel contesto della NATO ed in altri (FINABEL), UEO, Eurogruppo, Gruppo di Programma Europeo Indipendente), le nazioni alleate non sono tuttora riuscite a superare le conseguenze negative di permanenti asimmetrie nel-



la capacità industriale e nell'investimento della difesa tra gli Stati Uniti e l'Europa Occidentale, l'eccessiva frammentazione della base industriale di difesa europea e la compartimentazione dei mercati di difesa europei, atteggiamenti nazionali rafforzati circa le prerogative di approvvigionamento di difesa, e la proliferazione di istituzioni e sistemazioni di cooperazione bilaterale e multilaterale.

a. *Strada Transatlantica "a due sensi"*.

Sin dall'inizio degli anni '50 fino agli anni '60, gli Stati Uniti erano per mezzo del loro Programma di Assistenza alla Difesa Mutua (MDAP), il fornitore incontestato di armi dell'Alleanza. Solo nel 1965, gli Stati Uniti vendettero ai loro alleati della NATO materiale di difesa per 1.5 miliardi di dollari (13). Ad eccezione dell'aereo di pattugliamento marittimo francese, l'Atlantic 1, in Europa la semplice cooperazione dei sistemi americani, come l'aereo da combattimento Starfighter, il missile superficie-aria Hawk, il missile aria-aria Sidewinder ed il missile aria-superficie Bullpup. Sia il MDAP sia questi accordi di coproduzione furono utili nella rapida ricostruzione di un'industria aerea nazionale tecnologicamente avanzata in diversi paesi europei.

Negli anni '60, allorché le loro economie indebolite completavano la ricostruzione dalla guerra, sfruttando tassi di crescita senza precedenti, gli alleati europei si impegnarono in politiche previste per rafforzare la loro base industriale e tecnologica nazionale, contando sempre di più sull'esportazione degli armamenti ai paesi in via di sviluppo. Questo tipo di politica portò gradualmente ad una minore dipendenza dagli Stati Uniti, specie per i programmi principali, come i carri armati primari ed altri veicoli corazzati, navi di superficie e sottomarini, e aerei da combattimento.

Il concetto di una "*Via a Doppio senso*" transatlantica è nato nella metà degli anni '70 ed era in qualche modo una rivalutazione post-vietnamita da parte degli Stati Uniti della posizione di difesa già a lungo trascurata. Così si pensò che l'idea di approvvigionamento reciproco avrebbe potuto essere allettante per gli alleati europei e che avrebbe facilitato il consenso della NATO circa la necessità di una maggiore modernizzazione delle sue difese convenzionali: questo passo fu finalmente fatto nel 1977 sotto l'egida del Programma di Difesa a Lungo Termine (LTDP) immaginato da Robert Komer (14). Nel 1975 e 1976, due Emendamenti Culver-Nunn furono approvati dal Congresso. Il primo ordinava che gli armamenti ed altri approvvigionamenti per le forze

statunitensi stazionate in Europa fossero standardizzati o almeno interoperabili con quelli alleati. "Razionalizzazione, Standardizzazione ed Interoperabilità" (RSI) divennero le parole magiche (15). Il secondo Emendamento Culver-Nunn chiedeva agli Alleati di accelerare i loro sforzi di cooperazione dentro l'ambito del nuovo Gruppo di Programma Europeo Indipendente (IEPG). Sotto ambedue gli emendamenti, il Segretario della Difesa beneficiò di un esonero generale dall'Atto "*Buy American*" del 1933 (Comprate Americano), un passo avanti nello sforzo per superare le barriere legislative poste alla cooperazione internazionale per gli armamenti.

Nel 1975, il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti stabilì con il Regno Unito il primo Memorandum bilaterale di Intesa (MOU) sull'approvvigionamento con un alleato della NATO. Altri MOU simili con gli altri alleati s'inseguirono alla fine degli anni '70 ed all'inizio degli anni '80. In modo da superare l'inefficienza legata al condurre la cooperazione bilaterale quando le richieste per gli armamenti sono le stesse per più di un alleato europeo, il Segretario della Difesa Weinberger propose un "*ombrello*" MOU con l'IEPG. La sua proposta non fu considerata per una serie di motivi? Innanzitutto, l'approvvigionamento della difesa è una responsabilità nazionale e, per questo, non può essere delegata all'IEPG che, per di più, non possiede alcuno status legale e non può stabilire accordi internazionali per i suoi membri. In secondo luogo, gli alleati europei non avrebbero firmato un accordo che avrebbe costretto loro a dare all'industria di difesa americana accesso ai loro mercati di difesa su una estesa base europea. Tale mossa, in contropartita per l'accesso al mercato americano dal quale le compagnie di difesa europee già traggono vantaggio nei termini degli MOU bilaterali esistenti, avrebbe permesso all'industria americana di agire in modo più disinvolto davanti a questi regolamenti d'approvvigionamento europei e di fruire di un netto vantaggio sulle corporazioni europee più piccole.

La "*Via a Doppio Senso*" diede dei modesti risultati. Lo squilibrio tra gli acquisti europei di materiali americani e gli acquisti americani di materiali europei incominciarono a declinare gradualmente dalla punta approssimativa dell'8:1 alla metà degli anni '70, a favore degli Stati Uniti, fino a meno del 2:1 un decennio dopo; questo cambiamento è in parte il frutto degli sforzi europei per diventare più autonomi, sia per motivi politici che tecnologici (16). Il Pentagono stabilì un Programma di Analisi Comparativa per valutare, i progetti americani ed esteri di fronte alle richieste operative americane. L'Esercito Americano selezionò la mitragliatrice della Fabrique Nationale Belga MAG-58 per i suoi carri armati, mentre la Marina americana scelse il cannone italiano OTO Melara 76mm per le sue navi di scorta. Il simbolo più visibile del com-

portamento americano circa la cooperazione internazionale diventò comunque il programma del missile superficie-aria Roland franco-tedesco, scelto dall'Esercito per rispondere alla sua richiesta di un sistema di difesa aerea auto-stimolata a raggio limitato per il teatro europeo.

Sfortunatamente, il progetto di produrre il Roland su concessione negli Stati Uniti vide numerosi problemi e soltanto una quantità limitata di unità da fuoco fu consegnata all'Esercito e poi trasferita alla Nuova Guardia Nazionale del Messico. Il programma che era stato annunciato come il messaggero di una nuova fase nella cooperazione transatlantica fece una fine vergognosa (17).

#### b. Una "Strategia di Risorse per la Nato": la promessa incompiuta.

La "Via a Doppio Senso" fu seguita per i dieci anni successivi da una corrente stabile di iniziative americane per migliorare la cooperazione transatlantica per gli armamenti, includendo il concetto della "Family of Weapons" (Famiglia degli Armamenti) concepito dal responsabile per la ricerca e l'ingegneria del Pentagono William Perry, il famoso sforzo di cooperazione "Emerging Technologies" (ET) o Tecnologie Emergenti proposto dal Segretario della Difesa Caspar Weinberger, la "Resources Strategy" (Strategia di Risorse) patrocinato dall'ambasciatore americano alla NATO David Abshire, l'Emendamento Nunn del 1985, e più recentemente, l'iniziativa dell'ambasciatore americano alla NATO William Taft IV per stabilire nell'Alleanza un accordo per il commercio della difesa modellato sull'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT) (18).

L'iniziativa "Family of Weapons" vedeva gli Stati Uniti e singole nazioni europee prendere in mano lo sviluppo di ulteriori sistemi di armamenti all'interno di una "famiglia" (ad esempio i missili aria-aria a corto e medio raggio ed i missili anti-carro guidati), così come il commercio reciproco dei prodotti di questo sforzo comune. Gli unici risultati di questo approccio innovativo sono stati i Missili Aria-Aria a corto e medio raggio avanzati (ASRAAM e AMRAAM), sviluppati dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti rispettivamente, sotto un MOU multilaterale del 1980. Ad ogni modo, la Germania, la Norvegia e gli Stati Uniti si sono ritirati dal progetto ASRAAM a causa dei continui ritardi, e la Francia propone ora il suo nuovo missile MICA come concorrente per l'eccezionale richiesta dell'ASRAAM (19).

L'idea ET nacque dalla preoccupazione crescente negli Stati Uniti sull'abilità del Patto di Varsavia di usare forze susseguenti per annientare la di-

fesa della NATO in un eventuale conflitto in Europa, ed il bisogno di correggere quella vulnerabilità potenziale schierando una capacità d'interdizione della NATO ed abbinando la sorveglianza aerea e terrestre, piattaforme di attacco ed individuazione degli obiettivi (20). Dopo la riunione vertice del Consiglio Nord Atlantico di Bonn nel giugno 1982, il Gruppo di Ricerca della Difesa, un ente subordinato della Conferenza della NATO dei Direttori Nazionali per gli Armamenti (CNAD), fu incaricato d'investigare i meccanismi di cooperazione tramite i quali le nazioni appartenenti all'Alleanza potessero riunire i loro sforzi R&D per incamminarsi sulle applicazioni militari di nuove tecnologie di difesa. Nel 1987, un gruppo ad hoc di esperti nazionali fece sotto il patrocinio del CNAD uno studio sullo *"Sfruttamento delle Tecnologie Emergenti a Breve Termine"* (uno studio battezzato con le iniziali ET/LT), e fece una lista di 19 tecnologie. Comunque, a causa di restrizioni nazionali permanenti sulla partecipazione alle informazioni e sul trasferimento tecnologico, le aspettative che questa iniziativa prometteva non sono state raggiunte.

Un'iniziativa molto più ambiziosa fu lanciata dall'Ambasciatore David Abshire durante il suo incarico alla NATO sotto l'espressione *"Una Strategia di Risorse per la NATO"*. Le riflessioni di Abshire sulla cooperazione, settore nel quale il suo ruolo era molto importante, iniziarono quando al suo arrivo alla NATO nel 1983, si rese conto che l'Alleanza era minacciata di *"disarmo strutturale"*. L'Alleanza non sarebbe stata in grado di competere militarmente con il Patto di Varsavia, a meno di superare subito ed una volta per tutte la stravagante frammentazione e la duplicazione degli sforzi nella NATO. Lord Peter Carrington, allora Segretario-Generale della NATO, approvò le idee di Abshire, e svilupparono assieme una *"Strategia Avanzata per la Cooperazione per gli Armamenti"* che fu approvata dai Ministri degli Esteri della NATO nel dicembre del 1985 (21).

Le principali raccomandazioni stabilite dalla Strategia di Miglioramento includevano la richiesta di una chiara enunciazione degli obiettivi circa la cooperazione per gli armamenti; la necessità di armonizzare meglio le esigenze operative tra gli Alleati in un primo tempo; una maggiore attenzione per le circostanze specifiche delle nazioni dell'Alleanza aventi una base industriale di difesa e la tecnologia; ed il rafforzamento di procedure di cooperazione già esistenti, come la Rivista di Pianificazione degli Armamenti della NATO (NAPR) ed il Sistema di Programmazione di Armamenti Prestabilito (PAPS) (22). La proposta più ambiziosa di creare un meccanismo di pianificazione collettiva per gli armamenti, che aiuterebbe ad orientare le attività degli armamenti nazionali verso le richieste dell'Alleanza, non ricevette allora alcun appoggio, ma grazie alla perseveranza di Carrington ed Abshire fu



adottata due anni dopo. Il Sistema di Pianificazione per gli Armamenti Convenzionali della NATO (CAPS), che ora inizia il suo secondo ciclo "completo", è probabilmente la più vera e duratura contribuzione della "Strategia di Miglioramento" (23).

Nel 1985, d'accordo con gli sforzi di Abshire, i Senatori Nunn, Roth e Warner introdussero un emendamento disegnato per riservare una piccola percentuale del bilancio d'approvvigionamento della difesa americana in modo da appoggiare la cooperazione transatlantica nel suo impegno di progetti di ricerca e sviluppo. Nell'Anno Fiscale (FY) del 1986, 100 milioni di dollari furono assegnati al cosiddetto Programma Nunn; 145 milioni di dollari nel FY87; 150 nel FY88 e 117 nel FY90 (24). Gran numero di programmi sono iniziati grazie ai cosiddetti fondi Nunn, come l'Arma Stand-Off Modulare (MSOW), la Munizione Autonoma di Artiglieria a Precisione Guidata (APGAM), il sistema di Guerra Antiaereo della NATO (NAWS), il ricambio delle Fregate della NATO per gli anni '90 (NFR 90), il Sistema di Raccolta e utilizzazione delle informazioni sul campo di battaglia (BICES) ed il Sistema di Distribuzione d'Informazione Multifunzionale (MIDS). Sebbene alcuni programmi Nunn sono sopravvissuti, specialmente nel settore critico dei Sistemi delle Comunicazioni ed Informazioni (BICES, MIDS, ecc.), la maggior parte di questi è stata abbandonata, malgrado il loro ruolo di simboli evidenti della cooperazione transatlantica.

Infatti, L'esperienza dimostra che la cooperazione per gli armamenti americana con il Canada e gli alleati europei ha avuto il maggior successo in quelle categorie di equipaggiamento difensivo dove era presente un convincente esempio militare per un approccio collettivo (tipicamente difesa aerea e comando, controllo e comunicazioni). Esempi di tali progetti includono il missile superficie-aria Hawk negli anni '60, il sistema di controllo e di allarme in volo E-3 (AWACS) negli anni '70, e gli strumenti di supporto alla navigazione basati nello spazio del Sistema di Posizionamento Globale negli anni '80, tutti portati avanti multilateralmente all'interno della NATO.

#### c. *Valutazione degli errori passati.*

Il risultato deludente della iniziativa Nunn ha rivelato gli effetti perversi nascosti associati agli sforzi di cooperazione transatlantica. In diversi casi, i fondi Nunn diventarono per i servizi armati americani una fonte di ultimo ricorso di finanziamento per i programmi che non avevano abbastanza priorità

per essere finanziati dal bilancio della difesa. Infatti, malgrado la loro notorietà i programmi Nunn erano spesso dei programmi di "seconda classe" il quale fine precoce in un ambiente fiscale sempre più difficile poteva essere aiutato dalle FF.AA. americane senza danneggiare il loro potenziale. Questo non era necessariamente il caso dei partecipanti europei a questi programmi, che si appoggiavano sui finanziamenti Nunn per finanziare una parte della loro partecipazione alle attività di ricerca e di sviluppo che altrimenti non avrebbero potuto assumersi. È perciò il caso delle nazioni DDI, come la Turchia che investì una quantità notevole di risorse nel programma APGM, per poi vedere il suo sforzo annientato d'un tratto quanto gli Stati Uniti si ritirarono dal programma. I programmi Nunn toccavano spesso quelle priorità militari ritenute importanti dagli alleati europei e, benché tanto prestigio politico venisse investito in questo sforzo collettivo, le risorse erano piuttosto scarse. Non è quindi sorprendente che il collasso di molti programmi Nunn abbia provocato una grande delusione e persino un sentimento di rancore per gli Stati Uniti, anche se quest'ultima nazione non era affatto l'unica responsabile di tale risultato.

Il tipo di fallimento associato all'iniziativa Nunn ha anche rivelato un paradosso più profondo. La cooperazione internazionale per gli armamenti è molto allettante per gli Stati Uniti nei periodi floridi del bilancio allorché il Dipartimento della Difesa può facilmente permettersi il rischio finanziario normalmente associato a tentativi di cooperazione complessi e spesso incerti. La cooperazione per gli armamenti diventa così, la "*cigliolina sulla torta dell'approvvigionamento della difesa*". In tempi di difficoltà finanziaria, invece, quando la cooperazione internazionale per gli armamenti viene generalmente vista come un modo avvincente per tutelare le scarse risorse in Europa, la reazione istintiva degli Stati Uniti è di riorientare l'approvvigionamento della difesa verso il mercato nazionale, dove il rischio finanziario sembra minore. Le preoccupazioni legittime sulla ripresa della base industriale della difesa non fanno altro che aggiungere maggiore spinta all'allontanarsi dalla cooperazione internazionale, un fenomeno già visto negli Stati Uniti quando i bilanci della difesa vengono ridotti.

L'interesse americano dimostrato nella cooperazione per gli armamenti negli ultimi dieci anni riflette questi atteggiamenti contrastanti. Nella Relazione al Congresso per l'Anno Fiscale 1989, il Segretario della Difesa di allora Frank Carlucci fissò come obiettivo molto ambizioso l'aumento della quota delle risorse RDT&E investite in programmi di cooperazione dal 3% al 25% entro il 2000. Eppure, quando il bilancio della difesa cessò di crescere nel 1986 e poco dopo incominciò un netto declino, molti programmi di cooperazione nei quali gli Stati Uniti erano spesso il principale partecipante si avvia-

rono nella stessa direzione. Questo dimostra quanto le decisioni e le politiche di cooperazione siano altrettanto influenzate dalle varie considerazioni marginali circa la convenienza a lungo termine. Si avverte sempre maggiore scetticismo, sia nel governo che nell'industria, riguardo la determinazione statunitense di cooperare con i suoi alleati tanto nei tempi favorevoli quanto in quelli difficili.

d. *La Cooperazione Inter-europea.*

La collaborazione tra i membri dell'Alleanza è a volte stata la dimensione più riuscita nella cooperazione per gli armamenti della NATO. In molti casi ha coinvolto progetti bilaterali fra Francia, Gran Bretagna, la Repubblica Federale Tedesca, e occasionalmente, l'Italia. Ci sono, tra gli esempi di cooperazione coronata da successo, l'Aereo da trasporto Transall, gli elicotteri Puma, Gazelle e Lynx, i missili anticarro Hot e Milan, il missile aria superficie Roland, il gruppo Exocet di missili anti-nave ed il missile anti-radiazione aria superficie Martel. In altri casi più rari, la cooperazione ha coinvolto diversi partners, come la Germania Federale, l'Italia ed il Regno Unito circa lo sviluppo dell'aereo da combattimento multiruolo Tornado.

Questo significa che la cooperazione inter-europea non abbia mai commesso errori. Per ogni programma riuscito, come l'Atlantic 1, gli aerei Jaguar e Tornado o il missile anticarro Milan, almeno un progetto non è stato portato avanti. Malgrado tre decenni di tentativi, la Gran-Bretagna, la Francia e la Germania non sono mai riuscite a mettersi d'accordo bilateralmente su un carro armato comune. Il programma SP-70 tra Germania, Italia e Regno Unito circa un obice semovente sofisticato fu portato a termine dopo anni di prove inutili. La cooperazione per il bombardiere da combattimento Jaguar e gli elicotteri Puma, Gazelle e Lynx non né giunta a una collaborazione a lungo termine tra i centri di design aerospaziali militari francesi e britannico. Oggi giorno, il Regno Unito è associato alla Germania, all'Italia ed alla Spagna nel turbolento programma per l'Aereo da Combattimento Europeo (EFA) e all'Italia nello sviluppo e nella produzione dell'Elicottero EH-101, la Francia, invece, è associata alla FRG nel progetto dell'elicottero da combattimento Tiger e con l'Italia, la Germania e i Paesi Bassi nel programma NH-90. In alcuni casi, come per il simulatore Alpha Jet franco-tedesco o il missile antinave Otomat franco-italiano, al successo della cooperazione non è seguito il successo commerciale atteso.



Nel caso franco-tedesco, le considerazioni politiche hanno avuto un'influenza decisiva sulla cooperazione per gli armamenti. Ambedue le nazioni hanno provato ad appoggiarsi alla cooperazione per gli armamenti per avere un simbolo della vitalità della loro "*alleanza bilaterale dentro la stessa Alleanza*" (25). I deboli tentativi di costruire un carro armato comune all'inizio degli anni '60 e fine '70 (che risultarono sempre in progetti separati: il Leopard 1 e il AMX-30; il Leopard 2 e il Leclerc) dimostrarono almeno altrettante motivazioni politiche correlate al distante progetto di un'*Esercito europeo* come le esigenze militari convergenti e gli interessi industriali che risultarono incompatibili. Il Programma dell'elicottero Tiger è stato portato avanti grazie ad un impulso ad alto livello da parte dei dirigenti politici in ambedue i paesi e malgrado le riserve delle autorità militari sulla configurazione operativa dell'elicottero e dei ministri della difesa sui costi crescenti.

Ma l'approccio franco-tedesco verso la cooperazione per gli armamenti è stata un'eccezione piuttosto che una regola. Nella maggior parte dei casi, i programmi bilaterali e multilaterali tra i membri europei dell'Alleanza sono stati condotti in assenza di considerazioni politiche convincenti. Una vera convergenza occasionale di richieste militari compatibili, di programmi per il rinnovamento degli equipaggiamenti e stimoli necessari ai progetti individuali.

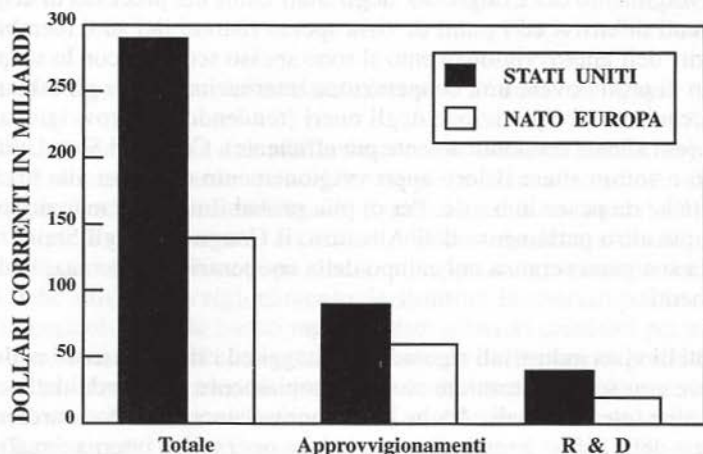
### III. OSTACOLI SISTEMATICI ALLA COOPERAZIONE.

#### a. *L'asimmetria transatlantica.*

Gli Stati Uniti rimangono la principale potenza militare ed industriale difensiva nell'Alleanza. le spese globali della difesa per l'approvvigionamento tra i membri dell'Alleanza erano, alla metà degli anni '80 circa un terzo di quelle americane (26). Nella categoria subordinata della valutazione RDT&E, il contrasto è ancora più stridente (Figura 1). Le spese americane superano l'insieme delle spese di tutti gli altri alleati NATO in proporzione di quattro ad uno. Queste asimmetrie di per sé spingano in modo chiaro perché la cooperazione per gli armamenti non sia mai stata un rapporto paritario tra i partners. Difatti, salvo per poche eccezioni, come l'aereo da combattimento a decollo ed atterraggio verticale e breve (l'Harrier), gli Stati Uniti si sono dimostrati autonomi militarmente (Figura 2).

Il codice di condotta morale riguardo all'approvvigionamento difensivo è stato tradizionalmente di appoggiare questa autosufficienza, malgrado un im-

Fig. 1: SPESE COMPARATIVE PER LA DIFESA, 1990



Fonte: James B. Steinberg, *The Trasformation of the European Defense Industry, Emerging Trends and Prospects for future U.S.-European Competition and Collaboration* (Santa Monica, CA: The RAND Cooperation, 1991) p. 13

Fig. 2: RELATIVA IMPORTANZA DELLA COOPERAZIONE PER L'APPROVVIGIONAMENTO ENTRO LA METÀ DEGLI ANNI '80

PAESE	GRADO DI COOPERAZIONE
BELGIO	CIRCA 80% DEGLI ACQUISTI MILITARI
GER. OVEST	70% DI "IMPORTANTI PROGETTI MILITARI"
P. BASSI	CIRCA 60% DELLA SPESA PER L'APPROVVIGIONAMENTO
ITALIA	CIRCA 50% DELLA SPESA PER L'APPROVVIGIONAMENTO
REGNO UNITO	50% DELLA SPESA PER L'APPROVVIGIONAMENTO
FRANCIA	CIRCA 25% DEGLI INVESTIMENTI
STATI UNITI	MENO DEL 5% DEGLI INVESTIMENTI

Fonte: Simon Webb, *NATO AND 1992 DEFENCE ACQUISITION AND FREE MARKETS* (Santa Monica, CA: The RAND Cooperation, 1989) p. 21

pegno filosofico per aprire il commercio e la tendenza verso l'internazionalizzazione della base industriale di difesa americana negli anni '70 e '80. Il diffuso coinvolgimento del Congresso degli Stati Uniti nel processo di acquisto di armamenti difensivi ed i punti di vista spesso ristretti dei suoi membri circa le priorità dell'approvvigionamento si sono spesso scontrati con lo scopo del Congresso di promuovere una cooperazione internazionale per gli armamenti come meccanismo di ripartizione degli oneri (rendendo l'approvvigionamento della difesa alleata economicamente più efficiente). Certo, gli Stati Uniti non sono i soli a sottomettere il loro approvvigionamento di difesa alle bizzarrie delle politiche da pesce in barile. Per di più, probabilmente in maggior misura di qualunque altro parlamento dell'Alleanza, il Congresso degli Stati Uniti è noto per la sua perseveranza nel campo della cooperazione internazionale per gli armamenti.

I punti di vista industriali riguardo i vantaggi ed i rischi nascosti nella collaborazione con società straniere variano ampiamente a seconda delle circostanze locali e internazionali. Anche se le imprese americane di elettronica aerospaziale e della difesa hanno allargato le loro operazioni internazionali (dalle quali traggono spesso profitti proporzionalmente più importanti rispetto alle loro operazioni interne) negli anni recenti, i sub-appaltatori sono poco ottimisti quando di tratta di accordi internazionali, poiché vedono in questi il rischio di perdere la loro attività di difesa a vantaggio di sub-appaltatori stranieri. Ai loro occhi, la cooperazione è spesso equivalente a un "tradimento". Questa convinzione influenza le valutazioni politiche riguardo ai meriti relativi della collaborazione internazionale, in antitesi con la preservazione di una solida base industriale della difesa (27).

La capacità finanziaria e tecnologica degli Stati Uniti di soddisfare tutte le sue richieste interne in fatto di materiali di difesa è rafforzata dalla grande dimensione del suo apparato militare che, nel campo dei sistemi di armamento convenzionale, ha sempre permesso la produzione di importanti quantità a costi unitari bassi. Ad esempio, negli anni '80, l'esercito americano si è dotato di più di 7.000 carri da combattimento M-1 e M-1A1. In paragone, gli eserciti francese e italiano, con ogni probabilità, non produrranno rispettivamente più di 650 carri armati Leclerc e 250 Ariete, negli anni '90.

Nessun approccio di per sé potrà superare le durevoli implicazioni contrarie delle asimmetrie transatlantiche nella spesa per la difesa, per la ricerca e lo sviluppo, per la capacità tecnologica e nella dimensione commerciale interna. Ad ogni modo, nessun'altra misura potrà promuovere così bene una partnership industriale di difesa transatlantica più solida quanto il consolida-

mento progressivo della frammentata base industriale di difesa europea. Questo rappresenta uno scopo ancora distante.

b. *La frammentazione della base industriale di difesa europea.*

La cooperazione tra i membri europei dell'Alleanza non è sfuggita a molte delle barriere che hanno ostacolato gli sforzi transatlantici. A volte, l'Assenza di un leader evidente tra questi partners uguali ha ritardato il progresso sui progetti di cooperazione, e persino impedito qualche accordo. Le divergenze sulle richieste militari, i programmi di approvvigionamento dei materiali, le politiche sull'approvvigionamento, le strutture industriali per la difesa e le varie intenzioni politiche hanno rappresentato ulteriori problemi per un mercato della difesa che era già frammentato. L'aumento delle nazioni produttrici di armamenti in Europa occidentale così come la diminuzione continua della quantità degli inventari di armi individuali, il problema della sovracapacità industriale è peggiorato nell'Alleanza, ma in particolar modo a livello europeo. La sovracapacità è un problema particolarmente sentito nell'industria della costruzione navale militare, così come in quelle dei veicoli corazzati e dell'elettronica di difesa.

La proliferazione di capacità industriali di difesa innata e, come conseguenza, l'inutile proliferazione di progetti duplicativi di armi ha causato l'erosione della standardizzazione dei materiali in seno alla NATO. Ad esempio, il numero di aerei da combattimento della NATO schierati in Europa è aumentato da 15 alla fine degli anni '60 a 22 nel 1988. Allo stesso modo, il numero dei carri da combattimento principali della NATO (con un calibro di cannone di 90 mm o più) è aumentato da sette, alla fine degli anni '60 (quando furono inizialmente schierati i Chieftain, il Leopard 1 e i carri armati AMX-30), a dieci negli anni '80. Esistono vari motivi a questa tendenza inversa. Uno dei fattori importanti è stato legato alla sostituzione sempre più lenta dei carri e degli aerei, a causa dei costi sempre crescenti. Alcuni aerei e carri armati più vecchi sono stati tenuti nei quadri operativi di certe nazioni della NATO mentre altre nazioni stavano introducendo nuovi modelli. Ad esempio, l'Italia, la Grecia e la Turchia usano tuttora l'aereo da combattimento F-104 ed il carro M-47. Come conseguenza, la quantità di tipi diversi di aerei da combattimento e carri armati operativi nelle forze dell'Alleanza è aumentata di una volta, causando così delle mancanze di standardizzazione (28). Il trasferimento di materiali residui in osservanza del Trattato (TLE), come i carri armati Leopard 1 e M-60A1/3, dalla Repubblica Federale Tedesca e dagli Stati Uni-

ti in Danimarca, Grecia, Norvegia, Portogallo, Spagna e Turchia, per osservare i limiti massimi accordati dal trattato sulle Forze Nazionali in Europa (CFE), dovrebbe agevolare in qualche modo la situazione permettendo il veloce ritiro dei vecchi carri armati, come l'M-47, M-48 e Centurion.

Ad ogni modo, il fattore più importante è stato la crescente capacità della base industriale di difesa di nazioni individuali della NATO di soddisfare una parte sempre più importante di richieste militari nazionali con prodotti mirati. Questo sviluppo ha indebolito l'interesse dimostrato nella ricerca di approcci comuni nell'approvvigionamento della difesa. Ad esempio, le forze aeree di Francia, Italia, Spagna e Regno Unito adoperano tutte un aereo avanzato disegnato nazionalmente. Inoltre, la sofisticazione tecnologica sempre crescente ed il costo unitario dei sistemi d'arma sviluppati dalle "quattro grandi" dell'Alleanza (Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti) stanno finalmente convincendo le altre nazioni della NATO a sviluppare nazionalmente (ma spesso con la partecipazione o l'assistenza straniera) dei materiali più adatti alle loro necessità militari ed alle loro minori risorse. Negli anni '80, l'Italia ha sviluppato l'aereo di appoggio tattico AMX (in cooperazione con il Brasile) e il carro Ariete (in cooperazione con la Germania), che probabilmente nessun'altra nazione della NATO approvvigionerà. Negli ultimi due decenni, c'è stata una proliferazione di disegni di navi corvetta/fregata e modelli di veicoli da combattimento corazzati nell'Alleanza; pochi di questi sono effettivamente usati dalle forze di più di una nazione della NATO, poiché ogni progetto viene generalmente usato dalla nazione che lo ha creato. La NATO non può molto contro questo. Delle soluzioni pragmatiche a questo incubo logistico, come i programmi di inter-servizio per riarmare diversi aerei da combattimento della NATO, non possono nascondere la realtà della sempre crescente autonomia industriale nell'Alleanza (scopo d'altronde legittimo), che è alla base del fenomeno descritto da David Abshire come "*disarmo strutturale*".

Con la fine della Guerra Fredda e la riduzione degli inventari delle armi nazionali e con la diminuzione delle vendite di armi ai paesi in via di sviluppo, le conseguenze drammatiche di queste politiche miopi sono sempre più evidenti. Il destino finale di molti programmi di armamenti è incerto. Alcuni dei programmi principali, quali l'Aereo da Combattimento Europeo e l'elicottero da combattimento franco-tedesco Tiger sono in pericolo. Altri programmi meno importanti vengono terminati in anticipo, dilungati nel tempo o ritardati all'Infinito. A causa delle costrizioni fiscali più stringenti, le nazioni si stanno allontanando dai progetti multilaterali, spesso precipitando un loro fallimento dovuto all'insufficienza dei partecipanti che li mantenevano in vita. Varie delle



imprese più importanti come Avions Marcel Dassault e GIAT-Industries in Francia e Vickers in Gran Bretagna stanno rispondendo a queste tendenze sempre più inverse, razionalizzando la capacità di produzione e licenziando migliaia di lavoratori.

#### IV. LE TENDENZE DEGLI ANNI '80 IN EUROPA OCCIDENTALE.

Gli sforzi per unificare la base industriale di difesa dell'Europa e introdurre uno scopo collettivo alle varie attività disperate di armamento europee risalgono agli anni '50, alle iniziative francesi e tedesche in questo settore, come l'agevolazione di un ente di ricerca congiunta, l'Istituto Santi Louis in Francia. Maggiore impulso è stato dato dalla creazione dell'Eurogruppo nel 1968, all'iniziativa del Ministro della Difesa del Regno Unito, tra i membri europei dell'Alleanza (con la nota eccezione della Francia) (29). Degli enti subordinati dell'Eurogruppo, in particolar modo Euronads (che riunisce i Direttori degli Armamenti Nazionali delle nazioni dell'Eurogruppo), Eurolongterm (specialmente nelle richieste militari collettive a lungo termine) e Eurocom (che s'interessa dei dati caratteristici standard europei per i sistemi di comunicazione tattici) hanno apportato un contributo notevole alla cooperazione tra gli alleati europei.

Molto presto, a causa dell'assenza della Francia dall'Eurogruppo si è sentito il bisogno di trovare un nuovo organismo, fuori dalla NATO, nel quale la Francia avrebbe accettato di partecipare. Nel 1976, l'IEPG fu stabilito a questo scopo ma non dimostrò una grande utilità fino al 1984 quando, di nuovo su richiesta del Ministro della Difesa britannico, incominciò a riunirsi a livello ministeriale (30). Per poter dare un netto orientamento agli sforzi della cooperazione europea per gli armamenti, i ministri della difesa commissionarono una giuria di "uomini saggi" sotto la presidenza dell'ex ministro della Difesa olandese Henk Vredeling per preparare una relazione di difesa europea. Questa relazione fu pubblicata nel dicembre del 1986 sotto il titolo magniloquente *"Towards a Stronger Europe"* (Per un'Europa più Forte) (31). Diverse delle sue raccomandazioni, specie la razionalizzazione delle capacità grazie ad una maggiore concorrenza, furono inserite nel *"Action Plan"* del IEPG che fu approvato dai ministri della difesa nel novembre del 1988 (32). Sulla base di questo programma, le nazioni IEPG lanciarono l'iniziativa di una migliore coordinazione della ricerca per la tecnologia difensiva sotto il nome *"Iniziativa di Cooperazione Europea a Lungo Termine nella Difesa"* (EUCLID) (33). Questa iniziativa però non ha affatto creato un'agenzia di ricerca per la difesa eu-

ropea sul modello dell'Agenzia Americana di Progetti di Ricerca Avanzata per la Difesa (DARPA), come è stato sostenuto da alcuni.

L'obiettivo primario dell'IEPG è di creare un Mercato di Materiali per la Difesa Europea (34). A questo scopo, le nazioni partecipanti si sono impegnate ad aprire l'approvvigionamento difensivo alle offerte concorrenti di imprese straniere e hanno stabilito delle regole ispirate dall'Accordo anglo-francese del 1987 sull'approvvigionamento centralizzato sotto l'egida di un'Agenzia di Approvvigionamento di Difesa Europea.

I piani bilaterali, come l'aereo radiocomandato Brevet tra la Germania e la Francia, una nave da rifornimento in moto tra i Paesi Bassi e la Spagna, ed altri progetti di fregate previsti tra la Gran Bretagna, la Francia, la Germania e i Paesi Bassi, continueranno a rappresentare la parte predominante della cooperazione inter-europea per gli armamenti per il futuro, semplicemente perché è più facile trovare un accordo tra due nazioni, quando si tratta di dati caratteristici, strutture manageriali cooperative e compiti di lavoro industriale. Ad ogni modo, la cooperazione multilaterale così come l'approvvigionamento libero diventeranno fattori molto importanti. Ci sono diverse nazioni europee attualmente coinvolte nel progetto Modular Base Armored Vehicle della NATO (Veicolo Corazzato a Base Modulare) per sostituire la grande varietà esistente dei veicoli da combattimento corazzati, cingolati o gommati, in servizio negli eserciti europei. Allo stesso tempo, una partecipazione completa a sforzi di cooperazione non è una alternativa fiscalmente attuabile per l'autonomia tecnologica e, sempre di più, le singole nazioni europee dipenderanno dall'approvvigionamento libero dei loro partners IEPG o dagli Stati Uniti per quelle richieste di materiali difensivi che non possono soddisfare da sole o tramite la cooperazione.

In definitiva, la sfida che si pone all'IEPG è in quale modo rendere un Mercato di Materiali Difensiva Europea equilibrato, cosa permetterà alle nazioni principali di soddisfare le loro varie esigenze tramite un insieme razionale di autonomia, cooperazione internazionale ed approvvigionamento dagli altri partners. Per permettere ciò, le varie nazioni avranno prima bisogno di definire correttamente ognuna di queste tre esigenze, e poi cercare di armonizzare le conseguenze politiche di approvvigionamento difensivo con quelle dei loro partners IEPG, in modo tale che nessuna esigenza sia trascurata. Una volta che questo livello di razionalizzazione delle politiche sull'approvvigionamento della difesa sia stato raggiunto a livello europeo, le nazioni IEPG saranno in grado di pensare ad affidare la direzione centralizzata di un programma di approvvigionamento ad una Agenzia di Approvvigionamento di Difesa Euro-



pea. Chiaramente, le prospettive di tale risultato ambizioso sembrano per ora piuttosto remote.

Parallelamente, ed in molti casi anche preventivamente ad iniziative governative all'interno dell'IEPG tese ad unificare la base industriale di difesa europea, l'industria della difesa europea si è impegnata nel tracciare il sentiero verso posizioni più coerenti. Già alla metà degli anni '80, la prospettiva di un quadro internazionale più rilassato e di una situazione economica più indebolita convinsero le varie industrie aeree, elettroniche ed altre inerenti alla difesa in Europa e negli Stati Uniti a concentrare le loro attività nelle zone in cui usufruivano di un vantaggio competitivo, a cercare altri partners che avessero delle capacità complementari o simili, a stabilire delle alleanze strategiche per lanciare a più lungo termine, e ad investire nei mercati civile e commerciale.

Il processo di consolidamento delle imprese ed attività di difesa iniziato alle metà degli anni '80 si è svolto su un percorso doppio verso l'emergere dei così detti "*campioni nazionali*" e di gruppi transnazionali all'interno delle nazioni europee importanti (36). Esempi di "*campioni nazionali*" europei includono il GEC nel Regno Unito, l'Aerospace olandese (DASA) che riunisce la maggior parte dell'industria aerospaziale ed elettronica militare tedesca, l'Alenia italiana che è prodotto di una confluenza tra Aeritalia e Selenia, e l'Avionique Sestante francese, ormai l'industria aerea europea principale.

Anche se è tuttora eccessivamente frammentata, la base industriale di difesa europea è sempre di più in mano ad un piccolo numero di campioni nazionali e ad un insieme più grande di imprese più specializzate, come Dassault, la CASA spagnola e la Westland britannica. La maggioranza di queste corporazioni hanno stipulato dei contratti d'associazione internazionali negli anni scorsi, i tre più importanti sono tra la DASA e l'Aerospatiale francese; tra la GEC, la Matra francese e la Siemens tedesca; e finalmente, tra l'Aerospace britannico e la Thomson-CSF francese, rispettivamente primo e secondo maggior produttore nel campo della difesa. In contrasto con gli ultimi due gruppi che hanno origini recenti, l'alleanza tra DASA e Aerospatiale risale all'associazione per l'Euromissile stipulata tra l'Aerospatiale e la MBB tedesca all'inizio degli anni '60 per sviluppare e produrre i missili anticarro Hot e Milan e il missile superficie-aria Roland. L'Euromissile è finalmente diventato il modello per molti altri consorzi bilaterali e multilaterali europei creati per sviluppare o lanciare sul mercato un tipo di materiali di difesa ben specifico: Eurocopter (elicottero di attacco/scorta franco-tedesco); Eurosam (gruppo di missili superficie-aria franco-italiani); Euroflag (grande aereo da trasporto multinazionale); Europatrol (aereo di pattugliamento marittimo multinazionale); ecc.

Come conseguenza di queste iniziative, diversi produttori di difesa europei hanno raggiunto il peso critico necessario per competere efficacemente con corporazioni americane simili, sia all'interno che fuori del mercato euro-atlantico.

#### V. PROSPETTIVE PER LA COOPERAZIONE PER GLI ARMAMENTI NEGLI ANNI '90.

L'americano Thomas A. Callaghan Jr. che studiò a lungo l'argomento e che propose la cooperazione transatlantica per gli armamenti, scrisse nella sua ultima relazione: *"La cooperazione per gli armamenti non è un processo naturale"* (37). Come in passato, per coronare di successo gli sforzi di cooperazione tra uno o più alleati, in Europa od oltre Atlantico, sarà prima di tutto necessaria una forte determinazione politica. Senza volontà politica e senza la determinazione dei governi, parlamenti, forze armate ed industria della difesa, la cooperazione per gli armamenti non sarà altro che uno *"spettacolo secondario"*. Eppure, con i suoi inventari ormai ridotti e le sue prospettive di esportazione molto incerte, l'Alleanza è ora fortemente minacciata di *"disarmo strutturale"*. La sovra-capacità e la frammentazione sono tuttora endemiche. Benché la razionalizzazione delle politiche di approvvigionamento di difesa e le strutture della base industriale abbiano visto qualche progresso negli ultimi anni, specialmente in Europa Occidentale, la strada da percorrere è ancora lunga e non esistono soluzioni miracolose. Fortunatamente, però, sembra che malgrado alcune delusioni, gli Alleati vedano ancora la cooperazione per gli armamenti come una soluzione importante nella loro attività di approvvigionamento.

Nel 1992, la NATO iniziò a riformare la sua cooperazione per gli armamenti all'interno dell'Alleanza e a darle un nuovo impulso. Le proposte di riforma mettono l'accento sull'orientare la cooperazione per gli armamenti verso le nuove esigenze di standardizzazione associate alle nuove forze multinazionali. Tutto ciò: formulando ogni tanto delle priorità a lungo termine da approvarsi a livello ministeriale; riorientando le attività di scambio di informazioni indeterminate verso gli obiettivi identificati nel Progetto di Armamenti Convenzionali Biennale e semplificando la sotto-struttura del comitato CNAD; promuovendo una maggiore cooperazione nel settore di ricerca della difesa e nella tecnologia avanzata; e soprattutto, rendendo più efficiente il processo di cooperazione per gli armamenti (38).

Chiaramente, il successo di tale sforzo di rivitalizzazione della cooperazione, specialmente oltre Atlantico, dipende molto dall'interesse e dalla determinazione degli Stati Uniti. È ancora preso per prevedere quale sarà l'at-

teggimento dell'amministrazione riguardo la cooperazione transatlantica. Però, difficilmente capovolgerà la politica stabilita dal Segretario della Difesa Cheney per riallontanare l'approvvigionamento della difesa dallo sviluppo e dall'acquisizione di sistemi di armamenti verso la ricerca e lo sviluppo della tecnologia (39). Questo cambio, causato da un quadro fiscale molto più rigoroso così come dal fatto che negli anni '80 le Forze Armate Americane erano in grado di soddisfare la maggior parte delle loro richieste di materiali di difesa principali, avrà delle conseguenze a lungo termine per la cooperazione internazionale che non sono ancora chiare.

L'interesse americano immediato nello sviluppo di sistemi di armamenti da schierare subito sarà probabilmente minore che in Europa dell'Ovest dove diversi alleati hanno già dei programmi di modernizzazione importanti, sebbene incerti. La Francia e l'Italia hanno ancora da lanciare un nuovo ed importante carro armato da combattimento, il Leclerc e l'Ariete rispettivamente; alcuni eserciti e navi europei devono ancora schierare un elicottero funzionale simile all'UH-60 e un cacciatorpediniere a capacità simili all'Arleigh Burke americano. Le grandi differenze nelle priorità di approvvigionamento e nei programmi di sostituzione dei materiali tra le due parti dell'Atlantico non saranno facilmente colmate. Questo accadrà se una presenza militare americana permanente considerevolmente ridotta in Europa in tempo di pace non sarà in grado di svolgere il ruolo di "calamità", orientando così la programmazione di difesa americana, in linea generale, così come le richieste di materiali difensivi delle Forze Armate americane, particolarmente verso le richieste di standardizzazione e di interoperabilità del teatro europeo.

Od ogni modo, la cooperazione può serre concepita in alcune aree selezionate dove solo un approccio dell'intera Alleanza verso l'esigenza, che comprenda Europa e Stati Uniti, è responsabile dal punto di vista finanziario, tecnico e militare. La difesa aerea estesa, le operazioni militari anti-sommergibili, il controllo terrestre su grandi superfici, la verifica e il controllo degli armamenti, la gestione delle crisi, i sistemi di comunicazione ed informazione, e la simulazione ed addestramento a grande scala tramite computer. Il progresso all'ordine del giorno sarà possibile soltanto se gli alleati europei riconosceranno che la guida tecnologica americana in alcuni settori non ha bisogno di essere riprodotta a grandi costi in Europa e se esisterà un cambiamento nell'atteggiamento da parte degli Stati Uniti nel considerare gli alleati europei come dei semplici partners.

La ricerca della cooperazione è spesso stata in passato un'area fertile della cooperazione internazionale, a causa delle restrizioni nazionali sullo sgom-

bro delle informazioni e sul trasferimento tecnologico (incluso i così detti "programmi neri" americani) e le differenze di scala tra le spese R&D militari europee ed americane prima menzionate. Il crescente interesse europeo nelle applicazioni militari della tecnologia avanzata (come provato dal Programma EUCLID, la creazione di un'Agenzia di Ricerca di Difesa nel Regno Unito, e la maggiore importanza data dal Ministro della Difesa francese Pierre Joxe agli R&D) porterebbe un incentivo iniziale alla cooperazione transatlantica in aree selezionate. Un senso di vulnerabilità condivisa di fronte a nuovi rischi, come quelli accidentali, gli attacchi missilistici balistici limitati e non autorizzati, potrebbe fare meraviglie nello stimolare la cooperazione. Finalmente, qui come altrove, la determinazione politica per sostenere gli interessi comuni all'interno dell'Alleanza sarà importante, ed il ruolo degli Stati Uniti in questo processo sarà determinante.

Tra i membri europei dell'Alleanza, la futura direzione degli sforzi per la cooperazione per gli armamenti sarà sempre più definita dal processo d'integrazione politica verso una Unione Europea. All'inizio degli anni '90, L'agenda della cooperazione europea per gli armamenti sarà molto probabilmente dominata da due questioni: il consolidamento dell'IEPG e l'Eurogruppo con la UEU, riunendo tutte le attività multilaterali europee per gli armamenti sotto uno stesso ombrello e collegandole allo scopo, stabilito nel Trattato di Maastricht, di raggiungere una politica di sicurezza e di difesa comune; ed una revisione ipotetica del Trattato dell'Articolo di Roma 223(b) che esclude l'approvvigionamento difensivo dall'integrazione economica della CE.

La fusione dell'IEPG e dell'Eurogruppo con l'UEO presenta una quantità di sfide e di opportunità. L'ostacolo più immediato ha dimostrato di essere la disparità nella membership tra questi tre enti (Figura 3). Il 1992 ha visto un certo progresso per quanto riguarda l'"allargamento" della UEU; la Grecia è diventata il decimo membro dell'UEO in occasione della riunione ministeriale del Consiglio UEO tenuta a Roma nel novembre del 1992. Inoltre, sempre durante lo stesso incontro, l'Islanda, la Norvegia e la Turchia sono divenuti membri associati e la Danimarca ha acquisito lo statuto di osservatore ufficiale (40). Vi è comunque chiaramente stata una certa responsabilità della cooperazione per gli armamenti da una organizzazione informale (l'IEPG) ad un ente governato da un trattato (il Trattato di Bruxelles del 1948, come emendato nel 1954 dai così detti accordi di Parigi) e che per di più ha ora l'impegno di diventare la "componente di difesa" dell'Unione Europea (41). L'immediata realizzazione della fusione UEO-IEPG-EUROGRUPPO ha visto sempre maggiori complicazioni, la Danimarca non è riuscita fino ad oggi a ratificare il Trattato di Maastricht, l'opinione pubblica norvegese ha dimostrato di avere esitazioni infinite sulla membership della CE e la Turchia mostra delle serie

**Fig. 2: MEMBERSHIP NELLA NATO E CENTRO DI COOPERAZIONE EUROPEA PER GLI ARMAMENTI**

PAESE	CNAD <sup>1</sup>	EUROGRUPPO	IEPG	UEO <sup>2</sup>	FINABEL <sup>3</sup>
BELGIO	x	x	x	x	x
CANADA	x				
DANIMARCA	x	x	x		
FRANCIA	x		x	x	x
GERMANIA	x	x	x	x	x
GRECIA	x	x	x	x	
ISLANDA					
ITALIA	x	x	x	x	x
LUSSEMBRUGO	x	x	x	x	x
PAESI BASSI	x	x	x	x	x
NORVEGIA	x	x	x		
PORTOGALLO	x	x	x	x	
SPAGNA	x	x	x	x	x
TURCHIA	x	x	x		
REGNO UNITO	x	x	x	x	x
STATI UNITI	x				

- 1 Anche se l'Islanda è un membro della NATO non partecipa al CNAD
- 2 Islanda, Norvegia e Turchia sono membri associati della UEO; la Danimarca usufruisce della status di osservatrice.
- 3 Danimarca e Portogallo sono candidati alla membership.

preoccupazioni riguardo il suo statuto nell'UEO in confronto a quello della Grecia. Dal momento che i membri IEPG possiedono ora anche uno status UEO, come membro associato o osservatore, lo stesso IEPG ha deciso, nella sua riunione ministeriale tenuta a Bonn nel dicembre del 1992, di sciogliersi e di trasferire le sue responsabilità all'UEO. L'Eurogruppo potrebbe fare la stessa cosa nel 1993.

La lenta fusione dell'IEPG e dell'Eurogruppo con l'UEO ha penalizzato il programma disegnato per raggiungere un accordo all'interno dell'IEPG riguardante la creazione di un'agenzia di approvvigionamento di difesa europea, come richiesta nell'Annesso V del trattato di Maastricht. Difatti, tanto la fu-



sione dei diversi centri che trattano della difesa nell'UEO, che la creazione di un'agenzia di approvvigionamento, sono sempre di più considerate come due questioni separate. La creazione di un'agenzia di approvvigionamento europea rappresenta un vero rischio. Se l'agenzia viene stabilita in assenza di un programma di approvvigionamento di difesa a livello europeo, sarà tutt'al più delegata per coordinare i programmi di approvvigionamento nazionale in alcune aree selezionate, dove un accordo sarebbe raggiunto su una base inter-governativa. Chiaramente, questa versione "minimalista" già rappresenterebbe un progresso di per sé. Tale istituzione innovativa aiuterebbe, però, molto poco, almeno nel breve e lungo termine, nel riordinare la confusione di questo processo di approvvigionamento della difesa europea, e esiste già una forte opposizione al riguardo. Recentemente, il Ministro responsabile dell'approvvigionamento del Ministero della Difesa Britannico, Jonathan Aitken, ha detto a nome del suo paese che *"l'approvvigionamento della difesa così come la difesa rappresentano una responsabilità nazionale e nessun cambiamento al riguardo deve essere fatto"* (42). Se, alternativamente, l'agenzia dovesse essere fatta secondo il modello francese della *Délégation Générale pour l'Armement* (DGA), con forti poteri esecutivi e con la libertà di riorientare l'approvvigionamento della difesa europea sulla base di valutazioni indipendenti (una vera *"Politica Comune per gli Armamenti"*) la sua creazione rappresenterebbe un cambiamento rivoluzionario delle prassi.

Il secondo ostacolo è il grado di divergenza persistente nelle esigenze di materiali difensivi tra i membri europei dell'Alleanza, malgrado il progresso fatto nell'armonizzare i concetti operativi nell'ambito dell'Agenzia Militare della NATO per la Standardizzazione, Eurolongterm, FINABEL, e le discussioni bilaterali del personale [Ap. 29]. In questo momento, solo la NATO tra i vari centri di cooperazione per gli armamenti possiede un meccanismo istituzionalizzato che possa presentare i punti di vista e le necessità delle forze militari dell'Alleanza come un insieme per fare pressione sulle priorità di approvvigionamento difensivo di nazioni membri individuali, grazie alla membership delle Autorità Militari della NATO (il Comitato Militare della NATO ed i Comandi Alleati Supremi dell'Europa e dell'Atlantico) nel CNAD. L'IEPG e l'Eurogruppo (e possibilmente anche FINABEL) assieme nella UEO, permetterebbero di offrire la consultazione militare collettiva che manca agli sforzi di cooperazione europea per gli armamenti.

In mancanza di uno sforzo determinato da parte delle nazioni appartenenti alla UEU di rendere le loro diverse posizioni difensive e le loro strutture di forze più coerenti, il progresso nel settore della cooperazione per gli armamenti sarà però limitato e discontinuo. In questo momento, i membri della UEU stanno sviluppando la loro cooperazione operativa, adattando alcune delle lo-



ro forze all'UEO sulla base di programmi preparati dal Nucleo di Programmazione della UEU. Lo scopo di tale cooperazione potrebbe essere limitato da solide differenze di struttura e di organizzazione tra le forze dei paesi UEO, nel dubbio che la UEU abbia "messo il carro davanti ai buoi" scegliendo di concentrarsi prima sulla programmazione operativa a spese della programmazione delle forze.

Il secondo argomento chiave per gli Alleati Europei è la concorrenza. Il consenso riguardo alla cancellazione dell'Articolo 223 (b) dal Trattato di Roma non è venuto dalle nazioni appartenenti malgrado che la Comunità Europea si sia azzardata nella politica di sicurezza come conseguenza del Single European Act del 1986 e del Trattato di Maastricht. Eppure, la natura a "*doppio scopo*" di molte attività di produzione e di ricerca tecnologica rende le differenze tra industrie civili e difensive sempre meno evidenti ed importanti. Questo è il punto di vista espresso ufficialmente nel gennaio del 1992 da Sir Leon Brittan, funzionario della CEE, responsabile della Politica di Concorrenza (43). Se l'approvvigionamento della difesa dovesse rientrare nelle competenze della CEE, questo sarebbe un passo che rappresenterebbe un altro cambiamento rivoluzionario nelle prassi europee. Ove tale cambiamento possa ora essere concepito in maniera da rendere l'approvvigionamento della difesa e di sicurezza europea comune, i governi non condividono l'approvvigionamento della difesa senza raggiungere un accordo all'interno dell'Unione Europea su i rischi potenziali, così come sulle strutture delle forze collettive e di strategia.

## VI. CONCLUSIONI.

L'approvvigionamento della difesa, come tutti gli altri settori della politica di sicurezza, sta attraversando grandi cambiamenti. Diverse tendenze favoriscono una estesa cooperazione internazionale per gli armamenti, compreso il declino virtualmente universale nei bilanci della difesa dell'Alleanza, la riduzione delle forze e gli inventari delle armi così come le prospettive di esportazione sempre più incerte fuori dalla zona del Trattato Nord Atlantico.

Altri fattori saranno meno favorevoli, come gli istinti e le prassi protezioniste, e una riluttanza da parte dei governi alleati a impegnarsi in imprese di cooperazione a lungo termine finché gli schemi del nuovo quadro di sicurezza europea non saranno più nitidi. Un collasso dei negoziati di commercio del "*Uruguay Round*" ed un collasso del GATT potrebbero avere un impatto

molto riduttivo sulla cooperazione transatlantica per gli armamenti se ciò corrodette l'appoggio politico per l'Alleanza e coinvolgesse le questioni della cooperazione per gli armamenti in più vaste discussioni sul commercio.

Per bilanciare queste influenze contraddittorie, la cooperazione per gli armamenti deve essere basata su tre fonti di forza:

a) L'aspettativa politica che, in futuro, le nazioni dell'Alleanza otterranno un migliore beneficio dal loro investimento a causa delle crescenti costrizioni fiscali;

b) L'iniziativa di concorrenza estesa rappresentata dal Single European Act (*"Europa 1992"*) e l'Accordo per il Commercio Libero Nord Americano (NAFTA), ed una crescente dipendenza dalle tecnologie a *"doppio uso"*;

c) Una maggiore enfasi sulla standardizzazione e l'interoperabilità per appoggiare le operazioni congiunte delle forze multinazionali.

Le strutture ed i processi per la cooperazione per gli armamenti sono stati riformati sia nella NATO che nel raggruppamento rappresentata dalla UEO, dall'IEPG e dall'Eurogruppo. Si può iniziare nuovamente. Però, come dimostrato dal risultato inconcludente dell'iniziativa per sviluppare il commercio della difesa tra gli Alleati, l'eredità del fallimento e della frustrazione, la sfiducia e lo scetticismo associati con quarant'anni di tentativi di cooperazione lasciano poco spazio al compiacimento. Il progresso, su un sentiero tortuoso, verso una possibile base industriale della difesa nell'Alleanza dipenderà innanzitutto e soprattutto da una forte capacità di previsione, dal possesso di un obiettivo certo, e dall'arte di governare. Niente di più, niente di meno.

1. *The Alliance's New Strategic Concept* (Il Nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza), *NATO Review*, N. 6, dicembre 1991, p. 25-32.
2. DR. WILLEM VAN EEKELLEN, *WEU's post-Maastricht agenda* (L'agenda post Maastricht del WEU), *NATO Review*, N. 2, aprile 1992, p. 13-17.
3. *Petersberg Declaration* (Dichiarazione di Petersberg), *Letter from the Assembly*, Lettera di informazione dell'Assemblea dell'Unione Europea Occidentale, N. 12, luglio 1992.
4. PETER SCHMIDT (ed.), *In the Midst of Change: On the Development of West European Security and Defence Cooperation*, un libro pubblicato da Stiftung Wissenschaft und Politik (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1992). Vedi anche ANAND MENON, ANTHONY FORSTER and WILLIAM WALLACE, *A common European defence?* (Una Difesa Europea Comune?), *Survival*, Volume 34, N. 3, autunno 1992, p. 98-118.
5. Vedi intervista di Heins Schulte con il Lietenant General Sir Jeremy Mackenzie, primo Comandante del Corpo di Reazione Rapida Europeo Alleato della NATO in *Jane's Defence Weekly* volume 18, N. 8, 22 agosto 1992, p. 32; e CHRISTOPHER BEL-LAMY, *Rhine Army gives way to new multinational force* (L'Armata del Reno fa spazio alla nuova forza multinazionale), *The Independent*, 3 ottobre 1992.
6. Lietenant-Colonel WALCH, *Le corps européen* (Il Corpo Europeo), *Armées d'Aujourd'hui*, N. 173, settembre 1992, p. 16-17.
7. *NATO First, Cheney Says of European Army* (Prima la NATO, dice Cheney riguardo all'Armata Europea), *International Herald Tribune*, 22 ottobre 1991; e l'intervista a Malcolm Rifkind, *Defence News*, volume 7, N. 3, 7-13 settembre 1992, p. 78.
8. MANFRED WÖRNER, *NATO and Current Security Challenges* discorso del Segretario Generale della NATO al Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London 1, primo ottobre 1992, p. 8.
9. Vedere le dichiarazioni del Presidente francese François Mitterand e del Ministro della Difesa britannico Malcolm Rifkind, rispettivamente, riguardo alle prospettive per la cooperazione nucleare tra Francia e Regno Unito in *France signals reversal of national defence doctrine* (La Francia avverte un rovesciamento della dottrina della difesa francese) di IAN DAVIDSON, *The Financial Times*, 11 gennaio 1992; e DOMINIQUE GANAUD, *Anglo-French Nuclear Cooperation; Perspectives and Problems*, (Cooperazione Nucleare Anglo-Francese; prospettive e problemi) *Whitehall Paper 7* (Londra: Royal United Services Institute for Defence Studies, 1991).
10. Vedere l'intervista di Barbara Stan a David Berteau presidente della Commissione di Conversione della Difesa Americana in *Jane's Defence Weekly*, vol. 18, N. 9, 29 agosto 1992, p. 40; e FRANÇOIS GUÉGAN, *Création du Comité des restructurations et de la Délégation aux restructurations* (Creazione del Comitato delle ristrutturazioni e della Delegazione per le ristrutturazioni), *L'Armement*, ottobre 1991, p. 150.
11. *Norht Atlantic Defence Committee Directive to the Military Production and Supply Board* (Direttiva del Comitato Difensivo Nordatlantico), 18 novembre 1949, *Nato Final Communiqués 1949-1974*, (Bruxelles: Servizio d'Informazione della NATO, nessuna data precisata) p. 47.

12. Il Comitato di Coordinazione FINABEL è composto dai capi dello staff delle Armate del Belgio, della Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, i Paesi Bassi, Spagna ed il Regno Unito.

13. THOMAS A. CALLAGHAN JR., *Pooling Allied and American Resources to Produce a Credible, Collective Conventional Deterrent* (Riunire le risorse Alleate ed Americane per formare un deterrente collettivo convenzionale che sia credibile), una relazione preparata per il Dipartimento della Difesa Americano, agosto 1988, p. 124.

14. ROBERT W. KOMER, *NATO's Long-Term Defence Programme: Origins and Objectives* (Il Programma di Difesa a Lungo Termine della NATO; Origini ed obiettivi), *Rivista della NATO*, giugno 1978, pp. 9-12.

15. GENERAL GEORGE S. BLANCHARD, *CENTAG/USAREUR Interoperability, Strategic Review*, volume V, N. 1, inverno 1977, pp. 7-13; e JOHN B. WALSH, *Initiatives in Standardization/Interoperability* (Iniziativa nella Standardizzazione/Interoperabilità) *Rivista della NATO*, N. 5, ottobre 1978, pp. 8-11.

16. *Arming our Allies: Cooperation and Competition in Defence Technology* (Armare i nostri Alleati: Cooperazione e concorrenza nella tecnologia della Difesa) Ufficio di Valutazione Tecnologica, Congresso degli Stati Uniti, Washington, D.C., maggio 1990, p. 13, e MILLARD BARGER, *US Two-Way Street Advantage Down to 2.6: 1; Belgium Moves Ahead* (Il vantaggio della Via a Doppio Senso Americana scende a 2.6: 1; il Belgio avanza) *Armed Forces Journal International*, maggio 1985, p. 28.

17. WALTER B. LABERGE, *Chanson de Roland, NATO Review* giugno 1997, pp. 10-15; per valutare pienamente il programma Roland, vedere DANIEL K. MALONE, *Roland: A Case for or Against NATO Standardization* (Roland; Un caso a favore o a sfavore della standardizzazione della NATO), serie monografica n. 80-5 (Washington, D.C.: National Defence University, may 1980).

18. Riguardo al concetto "Family Weapons" (Famiglia di Armamenti), vedere RUPERT PENGELEY, *Commonality Constant* (Forza del Popolo), *International Defence Review*, Aprile 1991, p. 285; su E.T., vedere nota n.20 in calce; sulla "Resources Strategy", vedere nota in calce 21 sotto; riguardo il "Nunn Amendment", vedere MICHAEL GANLEY, *Senate Sanctions Nunn Plan to Spur NATO Conventional Arms Cooperation* (Il Senato consente al Programma Nunn di incitare la cooperazione per gli armamenti convenzionali della NATO), *Armed Forces Journal International*, luglio 1985, pp. 28-30; riguardo l'iniziativa del "Defence Trade" (Commercio della Difesa) della NATO, vedere WILLIAM TAFT, WILLIAM TAYLOR, *A Defence Market for NATO* (Un mercato di difesa per la NATO), *NATO's Sixteen Nations* volume 37, N. 2/1992, pp. 8-11.

19. Riguardo il ASRAAM-AMRAAM "deal", NICK COOK, *Air-to-Air Missile Accord Scrapped* (Eliminato l'accordo del Missile Aria-Aria), *Jane's Defence Weekly*, volume 18, N. 10, 5 settembre 1992, p. 9.

20. RICHARD DE DELAUER, *Emerging Technologies and their Impact on the Conventional Deterrent* (Le tecnologie emergenti ed il loro impatto sul deterrente convenzionale) in ADREW J. PIERRE (Editore) *The Conventional Defense of Europe: New Technologies and New Strategies* (New York: Consiglio per gli Affari Esteri, 1986), pp. 40-70; e STEPHEN J. FLANAGAN, *NATO's Conventional Defenses: Options for the Central Region* (London: MacMillan Press, 1988), pp. 62-82.

21. David M. Abshire, *NATO's Conventional Defence: The Need for a Resour-*

ces Strategy (La difesa Convenzionale della NATO: il bisogno di una strategia di risorse), *NATO Review*, N. 5, ottobre 1984, pp. 8-13.

22. Sulle origini del NAPR e del PAPS, vedere DAVID COOPER, *Effective Armaments Cooperation: NATO's New Long-Term Planning Procedures* (Una cooperazione per gli Armamenti efficiente; Le nuove procedure di programmazione a lungo termine della NATO), *NATO Review*, N. 3/4, 1993, pp. 32-35. Riguardo la Strategia Avanzata della più Ampia Cooperazione per gli Armamenti, vedere *Press Statement on Armaments Cooperation issued by Foreign Ministers at the North Atlantic Council meeting on 12th-13th December 1985* (La Dichiarazione della Stampa sulla Cooperazione per gli Armamenti rilasciata dai Ministri degli Esteri all'incontro del Consiglio Nord Atlantico il 12-13 Dicembre 1985), *NATO Final Communiqués, 1981-1985* (Bruxelles: Servizio d'Informazione della NATO, nessuna data precisata), p. 162.

23. DIEGO A. RUIZ PALMER, *Collective Armaments Planning and Defence Procurement - CAPS Revisited* (Programmazione collettiva per gli armamenti ed approvvigionamento della Difesa - CAPS revisionati), *NATO's Sixteen Nations*, volume 37, N. 2/1992, pp. 38-41.

24. *Arming Our Allies*, op. cit., (nota 1).

25. PATRICK MERCILLON, *La coopération industrielle franco-allemande* (La cooperazione industriale franco-tedesca), *Defence Nationale*, giugno 1992, pp. 65-77.

26. SIMON WEBB, *NATO and 1992: Defense Acquisition and Free Markets* (Santa Monica, C.A.: The Rand Corporation, July 1989), p. 2128).

27. For an assessment of the industrial dimension of transatlantic armaments cooperation, vedere ROBIN NIBLETT, *The Atlantic Partnership: An Industrial Perspective on Transatlantic Defense Cooperation* (Washington, D.C.: Centro per gli Studi Strategici ed Internazionali), 1991.

28. SIMON WEBB, op. cit.

29. WILLEM SCHOLTEN, *Eurogroup's first ten years* (I primi dieci anni dell'Eurogruppo), *Nato Review*, aprile 1978, pp. 3-5.

30. JAN VAN HOUWELINGEN, *The Independent European Programme Group (IEPG): The Way Ahead* (Il Gruppo di Programmazione Europeo Indipendente: (IEPG): Come farsi strada), *NATO Review*, N. 4, agosto 1984, pp. 17-21.

31. *Towards a Stronger Europe*, volume 1, Gruppo di Programmazione Europeo Indipendente, dicembre 1986.

32. LORD TREFGARN, *European Defence Collaboration: IEPG enters a new phase* (Collaborazione per la Difesa Europea; L'IEPG entra in una nuova fase), *NATO Review*, N. 4, agosto 1989, pp. 17-20, vedere anche MARTYN BITTLESTON, *Co-operation or Competition? Defence Procurement Options for the 1990s* (Cooperazione o Concorrenza? Possibilità di Approvvigionamento Difensivo per gli anni '90), *Adelphi Paper 250* (Londra: International Institute for Strategic Studies, primavera 1990), pp. 20-22.

33. Per maggiori dettagli riguardo al programma EUCLID leggere JEAN-PAUL CHAUVOT DE BEAUCHÈNE, *EUCLID, AGARD Highlights 92/2*, (Parigi: Gruppo di Consulenza per la Ricerca e lo Sviluppo Aerospaziale, 1992, pp. 14-21); CHRISTIAN H. MARTIUS, *Euclid: Vom politischen Wunschdenken zu offenerem Technologietransfer, Europäische Sicherheit*, ottobre 1992, pp. 570-572.



34. GUY COEME, *The role of the IEPG* (Il Ruolo dell'IEPG), *NATO Review*, N. 4 agosto 1991, pp. 15-20. Vedere anche DAVID WHITE, *Arms makers face prospects of single European market* (I produttori di armamenti fanno fronte alle prospettive di un mercato Europeo unico), *The Financial Times*, 14 ottobre 1991.

35. Sull'Accordo del 1987 tra la Francia ed il Regno Unito, vedere MARCEL BENICHO, *The Development of Anglo-French Relations in Defence Equipment* (Lo sviluppo delle relazioni anglo-francesi nell'equipaggiamento della Difesa), *RUSI Journal*, volume 134, N. 4, Inverno 1989, pp. 55-57.

36. JAMES B. STEINBERG, *The Transformation of the European Defense Industry: Emerging Trends and Prospects for Future U.S.-European Competition and Collaboration* (La trasformazione dell'industria europea degli armamenti di difesa: orientamenti emergenti e prospettive per una prossima competizione e collaborazione fra USA e Europa) (Santa Monica, CA: *La Rand Corporation*, 1992), Relazione R-4141-ACQ.

37. THOMAS A. CALLAGHAN JR., *Pooling Allied and American Resources to Produce a Credible, Collective Conventional Deterrent*, op. cit., p. 161.

38. DAVID A.R. COOPER, *Allied arms cooperation: need for a transatlantic political strategy* (La cooperazione per gli armamenti tra Alleati: La necessità di una strategia politica transatlantica), *NATO Review*, N. 5, ottobre 1991, pp. 32-35.

39. Atwood outlines policy 'to push technology' (Atwood mette l'accento sulla politica 'spingere la tecnologia', *Jane's Defence Weekly*, Volume 17, N. 7, 15 febbraio 1992, p. 223; *A New DoD Weapon-Buying Approach Has Industry Crying 'Uncle'*, *Armed Forces Journal International*, marzo 1992, p. 12.

40. MICHEL ROSTEN, *L'UEO reçoit la Grèce* (L'UEO riceve la Grecia), *Libre Belgique*, 21 Novembre 1992.

41. GIOVANNI DE BRIGANTI, *Schema for European Arms Agency Falter* (Schema per l'Agenzia sugli Armamenti Europei Incerto), *Defense News*, 12 ottobre 1992.



LA DEFINIZIONE E LA RAPPRESENTANZA  
DEGLI INTERESSI NAZIONALI DELL'ITALIA  
NEL NUOVO SISTEMA MULTI-ISTITUZIONALE  
DI SICUREZZA EUROPEA

GERMANO DOTTORI - PIERO LAPORTA

*Il coordinamento interministeriale, le strutture degli Esteri e  
della Difesa interagenti con i principali fori di sicurezza e  
l'organizzazione delle rappresentanze permanenti \**

1. PREMESSA.

Si va oggi delineando un nuovo sistema multi-istituzionale di sicurezza, esteso a tutta l'area nord-atlantica ed articolato su cerchi concentrici: ne fanno parte l'Onu, che sta assumendosi sempre maggiori responsabilità nella gestione dell'ordine internazionale, la CSCE, la NATO, l'UEO e la CEE.

Per l'Italia, questo processo sta già implicando il passaggio ad una politica estera più complessa.

La politica di sicurezza nazionale, infatti, non si esaurisce più nell'ambito della concertazione con i partners dell'Alleanza Atlantica, ma deve essere portata avanti in una molteplicità di fori distinti, in risposta a sollecitazioni non di rado imprevedibili.

Obiettivo di questa ricerca è quello di verificare l'idoneità della macchina politico-diplomatica italiana a definire, gestire e rappresentare gli interessi del nostro paese in questo concerto di istituzioni destinate ad operare a sempre più stretto contatto (1).

Per ragioni contingenti - in primo luogo l'obiettivo prevalenza, in questo momento, del dibattito sui rapporti tra NATO, UEO e CEE - si è deciso di concentrare l'attenzione proprio su questa orbita più ristretta, "atlantico-comunitaria", trattando solo incidentalmente delle strutture politico-diplomatiche che seguono in Italia l'attività dell'ONU e gli sviluppi del discorso paneuropeo della CSCE.

## 2. IL COORDINAMENTO INTERMINISTERIALE DI VERTICE.

### 2.1. *Il problema del coordinamento interministeriale di vertice in Italia.*

La definizione degli obiettivi della politica di sicurezza nazionale e l'individuazione delle strategie per ottenerli richiedono il coordinamento a tutti i livelli dei rami più importanti della Pubblica Amministrazione.

Un primo livello da considerare è sicuramente quello interministeriale, "*al vertice*" dell'esecutivo.

In linea teorica, il sistema delineato dalla Costituzione Repubblicana del 1948 dovrebbe favorire il coordinamento interministeriale, dal momento che rimette al Presidente del Consiglio la direzione e la responsabilità della politica generale del Governo nonché il compito di garantire "*l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri*" (art. 95 Cost.).

Inoltre, rendendo i ministri collegialmente responsabili per gli atti del Consiglio dei Ministri, la Costituzione ha espressamente affidato all'assemblea dei ministri facenti parte dell'esecutivo la definizione della posizione del Governo sulle questioni di maggior rilevanza. Tra esse, sicuramente, vanno comprese anche quelle che riguardano la politica di sicurezza nazionale (2).

Il coordinamento interministeriale, perciò, dovrebbe realizzarsi al più alto livello, nell'ambito del Consiglio dei Ministri e sotto la supervisione del Presidente del Consiglio.

Di fatto, però, le cose vanno diversamente.

La struttura del sistema politico, segnata da una forte frammentazione della rappresentanza parlamentare e da crescenti difficoltà di coagulazione delle maggioranze, ha progressivamente indebolito la figura del Presidente del Consiglio, sia in rapporto al resto della sua compagine ministeriale sia nei confronti di altri attori non istituzionali, come le segreterie dei partiti.

In assenza di una forte Presidenza del Consiglio e complice la prassi dei governi di coalizione, conseguentemente, la naturale tendenza dei singoli Ministeri ad espandere le proprie competenze e ad agire in regime di competizione con le altre branche dell'Amministrazione dello Stato è rimasta priva di un argine.

Fatalmente, la Presidenza del Consiglio e lo stesso Consiglio dei Ministri si sono ridotti a funzionare come mere stanze di compensazione delle politiche perseguite dai titolari dei singoli Dicasteri.

Anche i Ministri-chiave per la sicurezza nazionale hanno risentito di questo processo, operando in condizioni di sempre più accentuata autonomia reciproca.

Il Ministero degli Affari Esteri (MAE), ad esempio, ha spesso finito per

considerare l'attività diplomatica una sua pertinenza esclusiva e non di rado, valendosi della sua posizione, ha assunto iniziative di rilevanza politica generale al di fuori di uno schema di concertazione con gli altri rami dell'esecutivo.

Frequentemente, questo primato nelle relazioni esterne dello Stato italiano, rivendicato ed esercitato dal MAE sulla base dell'art. 1 del DPR 18/1967, si è tradotto nella subalternità dei punti di vista delle altre Amministrazioni che hanno interessi internazionali, come quella della Difesa (3).

Inoltre, la cooperazione offerta dalle tecnostrutture del MAE agli altri Ministeri che sono stati direttamente o indirettamente coinvolti in attività internazionali non è sempre stata adeguata alle necessità.

Non può meravigliare, pertanto, che, in questo contesto, diversi Dicasteri abbiano iniziato a svolgere una propria politica estera in condizione di scarso coordinamento con il MAE e, talora, persino con la stessa Presidenza del Consiglio.

Un problema ulteriore - non riconducibile, stavolta, al difetto di coordinamento interministeriale - è stato recentemente sollevato dalla crescente capacità di alcuni agenti esterni alla P.A., come la Banca d'Italia, di assumere in ambito internazionale impegni di grande valenza politica (4).

Per effetto della dispersione delle competenze amministrative e della carenza di coordinamento fra i titolari delle stesse, la politica di sicurezza nazionale è stata di fatto in molte circostanze rimessa all'improvvisazione ed ha potuto rispondere agli interessi del paese soltanto perché si è valsa del quadro di riferimento fornito da alcune scelte fondamentali - quella atlantica e quella europeista - compiute nell'immediato dopoguerra ed in presenza di una premiership più accentuata.

Un altro fattore, oltre all'indebolimento della Presidenza del Consiglio, ha agito nella stessa direzione, privando l'Italia di un solido vertice politico-strategico capace di definire progetti di grande respiro.

Il Governo non è mai stato dotato di alcuna autorità interministeriale competente in materia di politica di sicurezza: sono stati creati, tra gli altri, un Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ed un Comitato Interministeriale per la Politica Industriale (CIPI), ma non un Comitato Interministeriale per la Politica di Sicurezza e di Difesa.

Esiste, è vero, il Consiglio Supremo di Difesa, previsto dalla stessa Costituzione all'art. 87, ma si tratta di un organo di informazione e consultazione non deliberante, come è stato confermato dal rapporto finale della Commissione Paladin nel 1988.

Un tentativo di potenziare il Consiglio Supremo di Difesa è stato compiuto recentemente con il DPR 251/1990, ma non sembra avere avuto particolare fortuna (5).

I limiti posti all'efficacia dell'azione politico-diplomatica del Governo da

questa mancanza di affidabili raccordi istituzionali tra i principali Ministeri sono già apparsi in tutta la loro gravità nel corso degli anni '80.

L'intervento in Libano, la crisi libico-americana ed il coinvolgimento nei due conflitti del Golfo Persico, infatti, hanno obbligato l'esecutivo a fronteggiare situazioni nuove e ad adottare rapidamente decisioni di grande importanza per la sicurezza nazionale al di fuori delle tradizionali procedure atlantiche e comunitarie.

Si sono dovute esplorare vie inedite - cosa che ha portato sia noi che i nostri partners europei alla scelta di rivitalizzare l'Ueo - e non sempre la macchina politico-diplomatica italiana si è dimostrata all'altezza delle necessità.

In questi frangenti, tra l'altro, alle difficoltà già viste si sono aggiunte ulteriori complicazioni, in connessione con il bisogno, fortemente avvertito dal Governo, di acquisire il consenso parlamentare più vasto possibile (6).

Finora, le circostanze, la levatura di qualche singolo Ministro e quella di molti alti funzionari nonché le difficoltà patite anche dai nostri partners occidentali hanno consentito in qualche modo di ovviare alle debolezze del vertice politico-strategico nazionale, consentendo all'Italia di fare comunque la sua parte.

Ma vi sono gravi fattori di rischio nel perpetuare l'improvvisazione.

Nelle more del conflitto jugoslavo, ad esempio, è noto che il Ministro degli Esteri (De Michelis) ha offerto più volte la disponibilità dell'Italia ad inviare ingenti truppe nell'ambito di un contingente multinazionale di peace-keeping senza preventivamente vagliare con il titolare della Difesa la fattibilità di una simile iniziativa.

Un errore che sarebbe potuto costarci caro, implicando l'impegno delle nostre Forze Armate in un teatro operativo estremamente difficile e con scarse prospettive di profitto politico.

Nessun dubbio, perciò, sul fatto che le carenze esistenti nel coordinamento interministeriale di vertice debbano essere eliminate.

Se ciò non accadesse, il nostro paese si troverebbe presto, nel migliore dei casi, nella condizione di dover adeguare passivamente la propria politica di sicurezza alle circostanze ed alle decisioni altrui, compromettendo significativamente la propria capacità di definire e realizzare gli interessi nazionali, sia nell'evenienza di crisi, sia con riferimento agli obiettivi da perseguire a medio e lungo termine nell'attuale contesto internazionale.

Per far fronte all'emergenza, ed anche a precise richieste dell'Alleanza Atlantica, sono stati effettuati diversi tentativi di costituire un vertice politico-strategico con una qualche capacità operativa, ma non si è giunti finora a soddisfacenti soluzioni definitive.

In questa sede, gioverà richiamare le iniziative sfociate nella costituzione del Consiglio di Gabinetto, nell'istituzione del Centro Decisionale Nazionale e nella riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## 2.2. Consiglio di Gabinetto, CDN e legge 400/1988.

La creazione del Consiglio di Gabinetto, disposta da Craxi in virtù dei poteri di autorganizzazione dell'esecutivo il 5 Agosto 1983, è stata il primo tentativo di migliorare la capacità decisionale del Governo tenendo conto della sua natura di frutto di un accordo di coalizione (7).

Del Consiglio di Gabinetto, infatti, sono stati chiamati a far parte inizialmente, oltre al Presidente del Consiglio, 8 Ministri, scelti sulla base del doppio criterio della rappresentatività istituzionale e partitica, successivamente variati di numero in corrispondenza delle necessità.

Non è certo nell'ambito del Consiglio di Gabinetto che si è realizzato il coordinamento di vertice tra i Dicasteri-chiave per la sicurezza nazionale; tuttavia questa struttura direttoriale informale ha sicuramente contribuito a facilitare la formazione degli orientamenti politici del Consiglio dei Ministri e potrebbe risultare utile, in caso di emergenza, per preparare l'adozione di decisioni inerenti alla politica di sicurezza nazionale.

Tre anni più tardi, il Governo Craxi è ricorso allo stesso metodo, la convocazione di un organismo interministeriale informale, per gestire la crisi determinatasi con il dirottamento dell'Achille Lauro.

A differenza del Consiglio di Gabinetto, che tuttora si riunisce periodicamente per preparare le deliberazioni del Consiglio dei Ministri, però, il Consiglio Politico di Crisi creato in quell'occasione è rimasto un esperimento privo di seguito (8).

Del Consiglio Politico di Crisi facevano parte, oltre al Presidente del Consiglio, i Ministri degli Esteri, della Difesa, dell'Interno e della Giustizia.

Di supporto all'attività del Consiglio, si era istituita anche un'apposita *"Unità per la gestione della situazione di emergenza politico-militare"*, composta dai Capi di Gabinetto dei quattro Ministri citati, dal Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio, dai responsabili dei Servizi di Sicurezza, dal CSMD, dal Direttore Generale degli Affari Politici del MAE e presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio (9).

Mentre il Consiglio di Gabinetto e il Consiglio Politico di Crisi sono nati esclusivamente per rispondere ad esigenze interne, il Centro Decisionale Nazionale (CDN) si è sviluppato nella sua forma attuale per far fronte a precise richieste formulate dalla Nato con il Manuale per la Gestione delle Crisi, edito nel 1979 (10).

Sotto la dizione CDN, in realtà, va ricompreso un complesso di strutture e comitati distinti: il Comitato Politico-Strategico (CoPS), il CDN vero e proprio ed, infine, il Nucleo Politico-Militare (NPM).

Il CoPS è composto dal Presidente del Consiglio, dai Ministri degli Esteri, della Difesa e degli Interni, ed, inoltre, dal Sottosegretario di Stato alla

Presidenza del Consiglio, dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio, dal CSMD e dal Segretario Generale del MAE (questi ultimi, per altro, vi rientrano solo come consulenti).

Un grave limite del CoPS è stato sicuramente quello di prevederne la piena attivazione soltanto in presenza di crisi in atto.

Conseguentemente, neppure questa struttura è riuscita a trasformarsi in un foro per la definizione degli obiettivi della politica di sicurezza nazionale e delle modalità per conseguirli attraverso un'azione coordinata dai Ministri degli Esteri e della Difesa.

Il CDN vero e proprio, invece, è, in pratica, l'hardware di cui dispongono il CoPS e l'NPM per l'esercizio delle proprie funzioni: dislocato a Forte Braschi e gestito di fatto dai funzionari dei Servizi, consta di una sala decisionale, una sala di controllo, una sala situazioni e dell'insieme degli strumenti che lo pongono in contatto con gli enti Nato, gli enti esteri non atlantici e gli enti nazionali.

L'NPM, da ultimo, è l'organo di staff del CoPS che provvede al coordinamento dei Ministeri che ne sono membri nonché all'effettuazione delle valutazioni politico-militari relative ai potenziali scenari di crisi.

Ne fanno parte il Consigliere Diplomatico del Presidente del Consiglio, che lo presiede, nonché i rappresentanti dei Ministeri degli Esteri, della Difesa e degli Interni, dello SMD, del SISMI e del SISDE.

A dispetto delle potenzialità della sua organizzazione, il CDN non è stato sfruttato adeguatamente. Costituisce, però, la premessa di un discorso che potrebbe essere ampliato in almeno due direzioni.

Da un lato, il CDN, pensato essenzialmente per essere un punto di contatto tra la Nato e le strutture decisionali del nostro paese, potrebbe allargare i suoi orizzonti anche alla Csce ed all'Ueo, oltretutto alla gestione delle evenienze puramente nazionali.

Dall'altro, l'esperienza di coordinamento interministeriale "*al vertice*" compiuta con un CDN effettivamente attivato potrebbe essere utilizzata per la creazione di un Comitato Interministeriale per la Politica di Sicurezza e di Difesa Nazionale, competente, anche in tempo di pace, a definire obiettivi e strategie della politica di sicurezza nazionale.

Quanto alla legge 400/1988 - ed al connesso DPCM del 27 dicembre 1988 -, va detto che essa è nata dalla duplice necessità di colmare il vuoto normativo esistente in materia di organizzazione della Presidenza del Consiglio mirando, al contempo, a restituire efficacia all'azione del capo del Governo.

Per conseguire l'obiettivo, si è deciso di battere la via del rafforzamento dei poteri di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio - potenziandone il Segretariato Generale - e questa scelta potrebbe avere riflessi positivi anche sulla gestione della politica di sicurezza nazionale.



In effetti, l'inserimento di un Ufficio per il Coordinamento Amministrativo, di un Consigliere Diplomatico e di un Consigliere Militare all'interno del Segretariato Generale che assiste il Presidente del Consiglio - previsto dalla legge 400/1988 e dal citato DPCM - potrebbe preludere ad un'azione di raccordo Esteri-Difesa più incisiva da parte del vertice dell'esecutivo.

Comunque, a dispetto di questo intervento legislativo, molto resta da fare sulla strada di un effettivo e paritetico coordinamento, *"dal vertice"*, tra Esteri e Difesa.

La presenza dei *"consiglieri"* presso Palazzo Chigi, infatti, di per sé non risolve il problema dell'insufficienza dei rapporti intercorrenti tra la Presidenza del Consiglio, la Farnesina e la Difesa.

La legge 400/1988, inoltre, non ha provveduto ad agganciare più organicamente alla Presidenza del Consiglio il CDN e soprattutto non è riuscita a porre un rimedio alla debolezza - che è politica prima che amministrativa - del Presidente del Consiglio.

Varrebbe la pena di ricordare, infine, come un aspetto innovativo della legge sia stato vanificato, nel 1989, dalla personale decisione di Giulio Andreotti - destinato a divenire il primo capo dell'esecutivo dopo il 1945 a guidare l'Italia in un conflitto - di rinunciare all'apporto del Consigliere Militare.

Questo atteggiamento rivelatore della differente considerazione che la classe politica riserva ai militari ed ai diplomatici non sembra essere venuto meno con l'avvento di Giuliano Amato alla guida del Governo: il successore di Andreotti alla Presidenza del Consiglio, infatti, ha provveduto a nominare presso di sé un consigliere speciale per la sicurezza (l'ex responsabile dei Servizi, Ammiraglio Martini), ma non il Consigliere Militare previsto dalla legge 400/1988.

### *2.3. Proposte per un migliore coordinamento interministeriale di vertice.*

Dipendendo in larga misura l'insufficiente coordinamento interministeriale *"di vertice"* dalla debolezza politica della Presidenza del Consiglio, è evidente che non si potrà acquisire una salda direzione della politica di sicurezza nazionale prescindendo dalla riforma del sistema politico ed istituzionale italiano.

Non è certamente questa la sede per discutere o confrontare le possibili strategie di intervento che implicano o meno ritocchi alla Costituzione, modifiche alla legge elettorale o altro.

Ciò che può essere detto, però, è che il Presidente del Consiglio non sarà in grado di esercitare pienamente ed effettivamente i suoi poteri di indirizzo e

coordinamento se non acquisirà una più marcata posizione di preminenza all'interno della sua compagine governativa.

Al di là di questa misura fondamentale, si può pensare di ottenere miglioramenti parziali anche nel contesto dell'attuale quadro politico-costituzionale attraverso la creazione di un Comitato Interministeriale per la Politica di Sicurezza e Difesa Nazionale.

In questo Comitato, da istituirsi preferibilmente per via legislativa, dovrebbero sedere in qualità di membri permanenti il Presidente del Consiglio ed i Ministri degli Esteri, della Difesa, degli Interni e del Tesoro.

Occasionalmente, per affrontare aspetti particolari della politica di sicurezza nazionale, il Comitato potrebbe essere allargato ai titolari di altri Dicasteri - come l'Industria od il Commercio Estero - ed ai titolari delle deleghe per la Protezione Civile, l'Ambiente e l'Immigrazione.

Il Comitato, infine, dovrebbe potersi valere all'occorrenza della consulenza del Governatore della Banca d'Italia e del CSMD.

L'attivazione di questa struttura di coordinamento interministeriale operante nella sfera della sicurezza e della difesa nazionale potrebbe attenuare sensibilmente gli effetti dell'esclusiva di fatto detenuta ed esercitata in questa sfera dal MAE e consentirebbe all'Italia, in questi tempi di crescenti incertezze internazionali, di contare su un più efficace vertice politico-strategico.

In alternativa, come ripiego, si potrebbe pensare anche ad un potenziamento dell'attuale CDN, svincolandone le competenze in materia di sicurezza nazionale dal verificarsi, temuto od effettivo, di circostanze di crisi.

Questa soluzione avrebbe dalla sua il vantaggio di non richiedere alcun intervento legislativo.

### 3. LE STRUTTURE CENTRALI DEL MAE E DEL MD INTERAGENTI CON I PRINCIPALI FORI DI SICUREZZA ATLANTICI ED EUROPEI.

In mancanza di direttive che, dal vertice dell'esecutivo, impongano un più stretto coordinamento tra i rami dell'amministrazione incaricati di gestire gli aspetti internazionali della politica di sicurezza italiana, neppure a livello di strutture subordinate si sono instaurati rapporti soddisfacenti.

Sia il MAE che il MD, infatti, hanno una struttura rigidamente verticistica e la forza delle relazioni gerarchiche vigenti al loro interno schiaccia fatalmente entro limiti piuttosto angusti la possibilità di istituire efficaci contatti orizzontali tra gli elementi corrispondenti delle due Amministrazioni, sia a livello centrale, cioè ministeriale, che a livello periferico, cioè nelle Rappresentanze Permanenti.

In questa sezione si descriveranno gli organi del MAE e del MD che interagiscono con la Nato, l'Ueo, lo Iepg, la Cee e la Csce, non tralasciando di evidenziare le insufficienze dell'attuale modello organizzativo adottato dalle due Amministrazioni, i limiti delle forme di coordinamento esistenti fra di esse e le linee da seguire per migliorare la situazione.

In una sezione successiva, invece, si analizzerà la situazione delle nostre Rappresentanze permanenti.

### 3.1. *Il MAE.*

Gli organi centrali del MAE che interagiscono direttamente od indirettamente con i principali fori di sicurezza atlantici ed europei sono:

- a) il Ministro ed il suo Gabinetto;
- b) il Segretario Generale;
- c) la Direzione Generale Affari Politici (DGAP);
- d) la Direzione Generale Affari Economici (DGAE);
- e) l'Unità di Crisi.

Il Ministro degli Esteri partecipa direttamente ai vertici ministeriali della Cee, alle riunioni del Consiglio del Nord Atlantico (Nac), a quelle del Consiglio dei Ministri degli Esteri della Csce ed, insieme al Ministro della Difesa, a quelle del Consiglio dei Ministri dell'Ueo.

In quelle sedi, le sue interazioni con la Nato, l'UEO, la Cee e la Csce sono al massimo dell'immediatezza, potendo il Ministro concorrere in prima persona al processo di formazione della volontà politica collettiva di queste organizzazioni.

Il rapporto del Ministro degli Esteri con la Nato, l'Ueo e la Cee, in teoria, non si limita certamente a questi momenti eccezionali, proseguendo ordinariamente per il tramite dei tradizionali canali offerti dalle strutture periferiche della diplomazia nazionale.

Il Ministro, infatti, interagisce con questi fori di sicurezza anche attraverso le direttive che può impartire alle nostre Rappresentanze Permanenti presso le Comunità Europee, il Nac e l'Ueo (11).

Nei fatti, tuttavia, il Ministro non sembra valersi intensivamente di queste facoltà e molto spesso i nostri diplomatici debbono operare in assenza di adeguate istruzioni politiche dal vertice del MAE.

Nello svolgimento della sua attività politica, il Ministro degli Esteri è coadiuvato da un Gabinetto che comunque non può, per legge, sovrapporsi all'attività normale degli uffici amministrativi del Ministero.

Anche il Segretario Generale del MAE si occupa delle nostre attività diplomatiche in seno alla Nato, l'Ueo, la Cee e la Csce.

Il Segretario Generale, infatti, è il funzionario di vertice della tecnostuttura amministrativa del MAE ed, in quanto tale, filtra le comunicazioni ed i rapporti provenienti dall'interno e dall'esterno del Dicastero destinati ad essere portati all'attenzione del Ministro.

I compiti di supporto all'attività del Ministro e le notevoli responsabilità in materia di coordinamento interno e continuità dell'azione diplomatica attribuite al Segretario Generale dall'art. 5 del DPR 18/1967 fanno, inoltre, di questo organo del MAE il perno dei rapporti intercorrenti tra le Direzioni Generali ed il Ministro, da un lato, e tra questi e l'esterno, fori internazionali inclusi (12).

Vi sono poi le Direzioni Generali.

Sicuramente, è la Direzione Generale Affari Politici (DGAP) quella maggiormente coinvolta nell'attività dei principali fori di sicurezza atlantici ed europei.

Entro l'ambito della DGAP, infatti, operano ben quattro uffici incaricati di seguire gli sviluppi delle iniziative assunte in seno alla Nato, all'Ueo, alla Cee ed alla Csce: si tratta del I, del IV, del V e del XIII Ufficio.

Il I Ufficio si occupa essenzialmente della Cooperazione Politica Europea e si interessa dei progressi dell'Ueo soltanto da un punto di vista istituzionale.

Il IV Ufficio, invece, si occupa della Nato (Nac e Nacc) mantenendosi in stretto contatto con la nostra Rappresentanza Permanente a Bruxelles.

Il V Ufficio - pur intitolato al "*Disarmo, controllo degli armamenti, problemi dello spazio*" - da tempo segue l'attività dei "*Gruppi di lavoro*" istituiti nell'Ueo. È all'interno di questo ufficio, tra l'altro, che ha trovato discutibile collocazione l'Ufficiale di Collegamento Difesa-Esteri, con la qualifica di consulente in materia di disarmo convenzionale (13).

Il XIII Ufficio, infine, s'interessa dei problemi della "*sicurezza cooperativa*" ed in tale veste segue l'evoluzione del processo Csce.

Nessun ufficio si occupa specificamente dello Iepg, ma si prevede che il coinvolgimento della DGAP possa aumentare ove questo organismo europeo dell'Alleanza Atlantica divenisse, come da più parti ventilato, un'agenzia Ueo (14).

Un tempo, gli uffici citati rispondevano delle loro attività soltanto al Direttore Generale ed al suo Vice.

Fra essi, inoltre, un evidente primato spettava al IV Ufficio, corrispondentemente alla prioritaria importanza riconosciuta all'Alleanza Atlantica nel quadro della politica di sicurezza nazionale.

Di recente, però, per tener conto degli sviluppi intervenuti sulla scena internazionale e, soprattutto, del nuovo carattere multi-istituzionale e coope-



rativo del sistema di sicurezza europeo, l'organizzazione della DGAP ha subito dei ritocchi.

Ad esempio, alle dirette dipendenze del Direttore Generale, è apparso un Coordinatore per i Problemi della Sicurezza, dotato dei poteri di un vicedirettore e sovraordinato di fatto a tre dei quattro uffici citati (IV, V e XIII).

Conseguentemente, il IV Ufficio ha perso la sua tradizionale supremazia, non solo a favore del nuovo Coordinatore ma anche a vantaggio dell'Ufficio prescelto da questi come propria base logistica, il V.

Questo Ufficio, dopo la nomina del Coordinatore per i Problemi della Sicurezza, ha visto sensibilmente ampliare le proprie competenze a discapito di quelle originarie del I, assorbendo nella propria area d'interesse gli aspetti esecutivi del processo di sviluppo dell'Ueo.

Si tratta di un accorgimento, come si sostiene a bassa voce anche nei corridoi della Farnesina, adottato in via temporanea, sia in vista del turno italiano di presidenza Ueo, sia nella prospettiva dell'approvazione di una nuova legge che riordini l'intera Amministrazione degli Esteri in modo funzionale alle esigenze poste dal nuovo quadro internazionale.

La Direzione Generale Affari Economici (DGAE), invece, si occupa solo marginalmente della sicurezza.

Pur avendo costituito al proprio interno una serie di uffici aventi competenza *"tematica"* - ad esempio, in materia di energia e di cooperazione economica multilaterale -, la DGAE non ha reputato di dover intitolare un ufficio ai problemi della sicurezza, della produzione e del commercio di armamenti.

Conseguentemente, entro la DGAE, le questioni relative a questi argomenti trovano trattazione soltanto negli uffici suddivisi secondo il principio geografico.

Peraltro, atteso che i principali accordi internazionali di produzione e commercializzazione di armamenti interessanti l'Italia vengono stretti con i paesi più avanzati dell'area europea ed atlantica, per i quali è competente *"territorialmente"* il III Ufficio, in capo a questo ufficio deve riconoscersi un certo primato di fatto in questa sfera.

Al III Ufficio della DGAE, infatti, sfuggono tra i nostri partners effettivi o potenziali, soltanto Turchia, Giappone e Brasile.

La DGAE, comunque, non ha alcuna responsabilità nella gestione della nuova disciplina del commercio d'armamenti introdotta dalla legge 185/1990, essendosi allo scopo istituita presso il Gabinetto del MAE, la UAMA (Unità Autorizzazioni Materiali d'Armamento).

La DGAE, infine, alla stessa stregua della DGAP, non sembra riservare particolari attenzioni neppure al discorso Iepg.

Da ultimo, una speciale menzione tra le strutture del MAE potenzialmente od effettivamente interagenti con i principali fori di sicurezza atlantici

ed europei la merita l'Unità di Crisi, costituita nel 1982 per far fronte alle situazioni di emergenza coinvolgenti cittadini italiani all'estero.

Questa Unità è stata progressivamente potenziata ed oggi dispone di un vero e proprio Centro situazioni-operazioni in grado di monitorare costantemente gli sviluppi in atto nei paesi giudicati "a rischio" dalla Farnesina (15).

Per quanto sia organicamente inquadrata nella Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali (DGEAS), l'Unità di Crisi viene talora integrata da funzionari appartenenti ad uffici operanti in altre Direzioni Generali, in ragione della loro specifica competenza.

Di recente, con il DM 26 gennaio 1990, n. 258 bis, l'Unità è stata posta sotto il diretto controllo del Segretario Generale del MAE, pur confermandosene la collocazione nell'ambito della DGEAS: un'evidente riprova dell'importanza ormai raggiunta da questa struttura (16).

### *3.2. Osservazioni sulle strutture centrali del MAE.*

L'attuale organizzazione centrale del MAE sembra avere soltanto un punto debole.

Essendo stato disegnato dal DPR 18/1967 in un'epoca in cui dominava la diplomazia bilaterale dei rapporti da Stato a Stato, l'organigramma del MAE si è rivelato particolarmente inadeguato a far fronte ai grandi progressi della diplomazia multilaterale.

Larga parte degli impegni che l'Italia oggi contrae, infatti, non hanno più la loro radice in accordi bilaterali, ma piuttosto nelle deliberazioni adottate da fori multilaterali come la Cee, la Nato, l'Onu ed ora anche l'Ueo e la Csce.

Alla luce, soprattutto, del Trattato di Maastricht, che ha gettato le fondamenta dell'Unione Politica Europea, e della progressiva instaurazione sul nostro continente di un sistema multi-istituzionale di sicurezza, la dispersione di alcune competenze tra gli uffici della DGAP e della DGAE appare ormai anacronistica.

Sembra, pertanto, opportuno prospettare, oltre ad una profonda ristrutturazione degli uffici della DGAP e della DGAE, la creazione di due nuove unità o dipartimenti autonomi, eventualmente configurabili anche come nuove Direzioni Generali: la prima, dovrebbe risultare dall'accorpamento degli uffici che si occupano attualmente di Nato, Ueo e Csce sotto l'impulso del citato Coordinatore per i problemi della Sicurezza; la seconda, dovrebbe nascere dal potenziamento dell'odierno I Ufficio della DGAP ed essere competente su tutti gli aspetti politici ed economici del processo di integrazione europea.

La nomina del Coordinatore di cui si è detto può essere vista come un pri-



mo passo verso la creazione di una Direzione Generale per i Problemi della Sicurezza.

Di una possibile Direzione Generale per gli Affari Europei, invece, si è già parlato in occasione dell'elaborazione dei disegni di legge per la riforma del MAE presentati nel corso della scorsa legislatura.

Vedremo in seguito come ovviare ad un altro e più grave limite del MAE: il difetto di coordinamento con il MD.

### 3.3. Il MD.

Le proiezioni internazionali dell'attività dell'MD sono, come accade anche al MAE, seguite da una pluralità di organi centrali.

Essi sono:

- a) il Ministro;
- b) il Gabinetto del Ministro;
- c) il Consigliere Diplomatico del Ministro;
- d) lo Stato Maggiore della Difesa (SMD);
- e) l'Ufficio del Segretario Generale - Direttore Nazionale degli Armamenti (USG / DNA).

Fig. I: Organigramma del MAE



Il Ministro della Difesa rappresenta l'Italia in due fondamentali organismi della Nato che si riuniscono a livello ministeriale almeno due volte l'anno: il Defence Planning Committee (Dpc) ed il Nuclear Planning Group (Npg), responsabili, rispettivamente, dell'attività pianificatoria difensiva e nucleare dell'Alleanza Atlantica.

Saltuariamente, in circostanze eccezionali, il Ministro della Difesa partecipa insieme al suo collega degli Esteri anche alle sessioni ministeriali del Consiglio del Nord Atlantico (Nac) (17). Ma non è la norma.

Il Ministro della Difesa, inoltre, è membro di diritto - insieme al titolare della Farnesina - del Consiglio dei Ministri dell'Ueo ed ha la rappresentanza esclusiva del nostro paese nelle sessioni di vertice dello Iepg.

Il responsabile politico della Difesa, però, non è presente in alcun organo della Csce né della Cee.

Da quanto precede segue che il Ministro della Difesa riesce ad interagire soltanto parzialmente con le principali articolazioni del nuovo sistema multistituzionale di sicurezza europea.

È al di fuori, ad esempio, del massimo organismo di concertazione della Csce e ben di rado viene invitato ad esprimersi nel Nac, a dispetto del fatto che da decisioni assunte in questi ambiti possano scaturire importanti conseguenze per il dispositivo militare italiano (18).

Soltanto nell'Ueo, il Ministro della Difesa fa parte di un organo collettivo avente competenze politiche generali.

Certamente, si tratta di limiti che il Ministro italiano della Difesa condivide con i suoi colleghi stranieri: tuttavia, nell'economia generale della nostra politica di sicurezza nazionale, queste menomazioni sono più gravi che altrove, essendo debole da noi il coordinamento interministeriale al vertice dell'esecutivo.

Le capacità d'influenza del Ministro della Difesa, comunque, sono elevate nelle sedi ove si affrontano esclusivamente problemi di natura militare come il Dpc, l'Npg e lo Iepg.

Il Ministro della Difesa è assistito nelle sue attività - interne ed internazionali - da un Gabinetto che, di fatto, si è venuto a sovrapporre allo SMD nel formulare le linee guida della politica militare.

A dispetto della lettera del DPR 1478/1965, che ne fissava tassativamente i tetti d'organico in venti unità, il Gabinetto del Ministro è progressivamente cresciuto in dimensioni e competenze.

Oggi annovera una quantità di personale stimabile tra le 200 e le 300 unità e consta di ben nove uffici.

Il terzo fra essi si è da tempo autoattribuito la denominazione di "*Ufficio Politica Militare*" e ormai gioca un ruolo di primo piano nella politica "*estera*" del MD, intrattenendo rapporti con le rappresentanze dello SMD presso il

Nac ed il Comitato Militare della Nato nonché con altri attori esterni.

Le origini di questa sovrapposizione di funzioni che si è creata all'interno del MD non sono chiare. Sembra che le intromissioni più pesanti siano iniziate in coincidenza con il turno di presidenza italiana dell'Ueo del 1984, quando si volle mettere al vertice della nostra delegazione nel Defence Representatives Group (DrG) il Vice Capo Gabinetto.

Si desiderava, all'epoca, soddisfare una precisa esigenza d'immagine, presentando come capo delegazione un generale od un ammiraglio che il III Reparto dello SMD non era in grado di fornire, disponendo soltanto di ufficiali superiori.

In un successivo momento, il Capo Delegazione presso il DrG dell'Ueo, proiettato in problematiche lontane dalle normali incombenze di Vice Capo Gabinetto, deve aver avvertito la necessità del supporto di un ufficio. È probabilmente per questa via che si è formato nell'ambito del Gabinetto del MD il c.d. "*Ufficio Politica Militare*".

Quale che sia l'origine dello sviluppo del suo III ufficio, comunque, è fuori di dubbio che il rafforzamento del Gabinetto del Ministro abbia avuto una causa più profonda nella necessità di colmare il vuoto creato dalla debolezza dello SMD.

Sempre nel Gabinetto del Ministro s'inquadra anche la figura del Consigliere Diplomatico del MD.

Introdotta per assicurare un canale di collegamento tra il vertice della Difesa ed il MAE, il Consigliere Diplomatico è divenuto, grazie anche alla felice collocazione funzionale del suo ufficio, l'ombra che segue il Ministro della Difesa in ogni spostamento all'estero, curando i dettagli politici di gran parte dei suoi interventi ufficiali nei principali fori di sicurezza atlantici ed europei.

Di fatto, come sarà ribadito oltre, il Consigliere Diplomatico è oggi uno degli strumenti attraverso i quali il MAE esercita la sua influenza ed il suo primato sulla Difesa, scavalcando i centri istituzionalmente preposti alla definizione degli aspetti internazionali della nostra politica militare.

Vi è poi lo SMD.

Entro lo SMD, si occupano dei fori europei ed atlantici di sicurezza: il CSMD, il Sottocapo di SMD, il III ed il IV Reparto SMD.

Innanzitutto, il CSMD siede nel Comitato Militare della Nato.

In quanto vertice dell'organizzazione militare operativa nazionale, inoltre, il CSMD è responsabile dell'esecuzione delle deliberazioni della Nato - ed ora anche dell'Ueo, benché ancora non esista una procedura codificata in quest'ambito - quando esse importino il coinvolgimento delle Forze Armate italiane.

È previsto, infine, che il CSMD sia il massimo consigliere del MD in fatto di politica militare.

A dispetto della sua posizione, tuttavia, il CSMD incontra notevoli difficoltà nel far valere efficacemente nei confronti del MD le proprie prerogative in materia di politica militare, non solo per l'azione di filtro esercitata a suo danno dal Gabinetto e dal Consigliere Diplomatico, ma anche per effetto delle attribuzioni degli Stati Maggiori (SS.MM.) delle tre Forze Armate e dello stesso Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti.

I Capi di SM di Forza Armata e il SG/DNA, infatti, non solo godono della parità di rango con il CSMD ma sono anche in grado di influenzare autonomamente il MD e possono esprimere la propria volontà in numerosi fori internazionali.

Valga per tutti l'esempio offerto dalla partecipazione dei rappresentanti degli SS.MM. di Forza Armata e dell'USG/DNA ai lavori dei sottogruppi tecnici dell'Eurogruppo, il foro informale che riunisce i membri europei dell'Alleanza Atlantica.

In quelle sedi, gli SS.MM. e l'USG/DNA hanno concorso alla formazione di importanti decisioni - in materia di logistica, addestramento, sanità militare ed altro - mentre lo SMD incontrava gravi difficoltà persino nell'aggiornare il MD di quanto accadeva (19).

Le interazioni del Sottocapo di SMD con Nato ed Ueo sono meno immediate di quelle poste in essere dal CSMD.

Il Sottocapo coadiuva il CSMD nell'esercizio delle sue funzioni e, soprattutto, risponde del funzionamento dei Reparti nei quali si articola lo SMD: fra essi, sono senz'altro il III ed il IV a giocare un ruolo di primo piano nei rapporti tra MD ed organizzazioni internazionali.

Al III Reparto SMD, infatti, è attribuita la responsabilità di curare direttamente i contatti con la Nato e l'Ueo nonché quella di seguire l'evoluzione delle trattative per la distensione ed il disarmo.

Il III Reparto è stato ristrutturato di recente, anche in vista del turno italiano di presidenza dell'Ueo, su quattro uffici (20):

a) l'Ufficio Organismi Internazionali, articolato su tre sezioni (Nato, Ueo, Pianificazione);

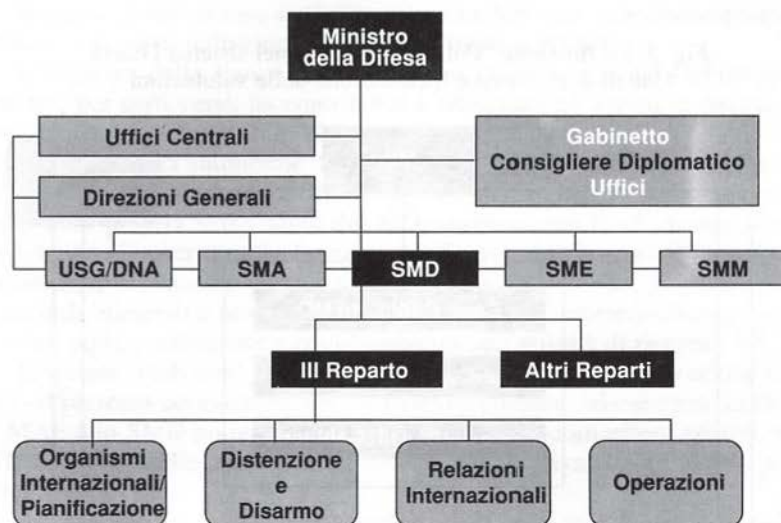
b) l'Ufficio Distensione, Disarmo e Negoziati, articolato anch'esso su tre sezioni (Distensione e Disarmo, Negoziati, Armi Speciali) ed incaricato di seguire gli sviluppi della Csce e delle trattative Cfe e Csbm;

c) l'Ufficio Relazioni Internazionali, diviso in due sezioni (Relazioni Internazionali, Valutazioni Politico-Militari). La Sezione Relazioni Internazionali cura lo schieramento degli Addetti all'estero, la preparazione degli incontri militari bilaterali ed - insieme a Segredifesa - la negoziazione dei Mous. La Sezione Valutazioni Politico-Militari, invece, si occupa della *"politica militare"* vera e propria (21).

d) l'Ufficio Operazioni, rimasto invariato (22).



Fig. 2: Organigramma del MD



Questi uffici rispondono ad un Capo Reparto che, a sua volta, è responsabile dell'attività del Reparto presso il Sottocapo di SMD.

Il Capo del III Reparto SMD ed il suo vice sono stati ora chiamati a far parte del riattivato Comitato Esteri-Difesa che, in teoria, dovrebbe assicurare il coordinamento a livello operativo tra le tecnostutture del MAE e quelle del MD (23).

A differenza del III Reparto, il IV Reparto SMD intrattiene rapporti internazionali circoscritti ad una limitata sfera di competenze.

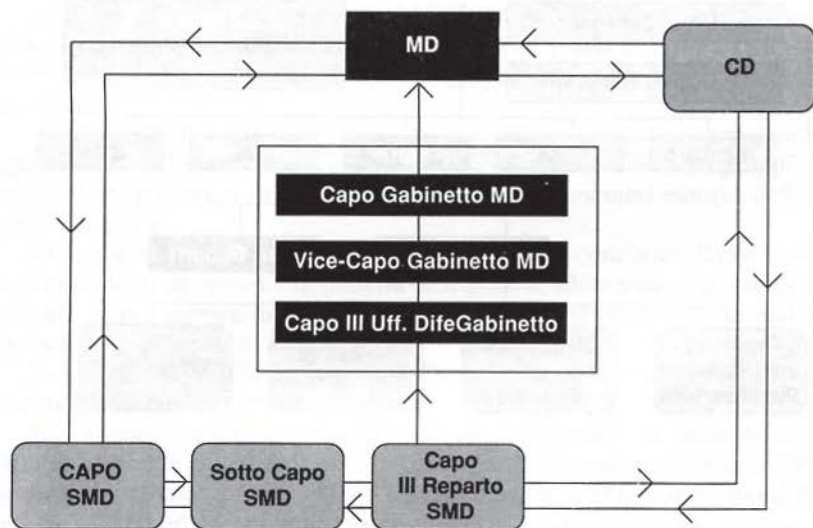
Il IV Reparto, infatti, s'interessa della politica infrastrutturale della Nato e delle attività di Ricerca e Sviluppo in ambito nazionale ed internazionale, in stretto coordinamento con l'USG/DNA; le sue interazioni con i principali fori di sicurezza atlantici o continentali, conseguentemente, non si spingono al di là di ciò che concerne questi aspetti secondari della politica militare nazionale.

Parte della "politica estera" del Ministero, infine, è svolta proprio nell'ambito di Segredifesa, il vertice dell'area tecnico-amministrativa della Difesa.

In particolare, spetta al III Reparto dell'USG/DNA il compito di occuparsi della cooperazione internazionale bilaterale nel settore della produzione di armamenti, mentre spetta al IV Reparto - sempre dell'USG/DNA - ogni compe-

tenza in materia di collaborazioni multilaterali, inclusa la partecipazione italiana alle attività dello Iepg e la preparazione delle riunioni del Cnad.

*Fig. 3: La funzione "Politica Militare" nel sistema Difesa  
Canali di richiesta e trasmissione delle valutazioni*



### 3.4. Osservazioni sulla struttura centrale del MD.

Ciò che colpisce di più nell'organizzazione centrale del MD è la straordinaria dispersione e sovrapposizione di competenze che si registra al suo interno.

La causa prima di questa frammentazione risiede certamente nella debolezza del vertice interforze e nel divorzio tra l'area operativa e l'area tecnico-amministrativa della Difesa.

Il CSMD non è effettivamente sovraordinato gerarchicamente ai Capi di SM di Forza Armata e non può prendere decisioni di rilievo senza il loro consenso.

L'inerzia relativa alla quale è stato condannato il CSMD ha certamente favorito la spettacolare emersione del Gabinetto del Ministro, che si è proposto come un rassicurante surrogato del debole vertice interforze.

In assenza di uno SMD capace di istruire e preparare le scelte di politica



estera e militare del MD, infatti, è stato il lavoro del Gabinetto a costituire la base delle iniziative del titolare della Difesa (24).

In questo modo si sono artificiosamente moltiplicati - e reciprocamente indeboliti - i soggetti politicamente attivi all'interno del MD.

L'ingresso della figura del Consigliere Diplomatico nel Gabinetto del Ministro, per certi versi, ha contribuito a rafforzare gli effetti di questo processo, isolando ancora di più il Ministro dallo SMD.

Infine, la larga autonomia di Segredifesa - indispensabile per ragioni tecniche - ha creato un ulteriore centro decisionale capace di esprimere una politica estera propria nell'ambito del MD, ancorché nei limiti di una sfera di competenze circoscritta alle funzioni del Segretario Generale/Direttore Nazionale degli Armamenti: partecipazione allo Iepg ed al Cnad, preparazione degli accordi bilaterali e multilaterali di produzione e commercializzazione degli armamenti, promozione e coordinamento dell'attività di ricerca.

In queste condizioni, il perseguimento di un'efficace cooperazione con il MAE si presenta eccessivamente difficile: raccordare, ad esempio, la DGAP del MAE allo SMD potrebbe non bastare ad ottenere gli effetti sperati, se lo SMD non fosse nelle condizioni di influenzare decisamente l'azione politica del MD.

Appare pertanto opportuno, mentre si cerca di migliorare il coordinamento interministeriale al vertice dell'esecutivo e si parla di raggruppare secondo criteri più moderni le funzioni delle Direzioni Generali del MAE, pensare anche ad una ristrutturazione della Difesa.

Il nucleo di questo intervento dovrebbe senz'altro essere costituito dalla creazione di un autentico vertice interforze, uno SMD in grado di indirizzare unitariamente le tre Forze Armate e, quindi, anche effettivamente capace di portare all'attenzione del Ministro della Difesa delle proposte di politica militare coerenti e credibili.

Si tratta, del resto, di una scelta obbligata anche in virtù delle caratteristiche delle emergenze che lo strumento militare sarà chiamato a fronteggiare nei prossimi anni.

Soltanto riportando al centro dell'Amministrazione della Difesa lo SMD, si riuscirà a semplificare il processo di definizione della politica militare, preparando il terreno ad una collaborazione più efficace con la Farnesina.

Al di là di questo fondamentale problema strutturale, deve essere sottolineata anche la mancanza, in seno al MD, di un ufficio incaricato di seguire l'evoluzione del processo di integrazione europea.

Con il tempo, potrebbe risultare opportuno aprire una sezione "ad hoc" nell'ambito dell'Ufficio Organismi Internazionali del III Reparto SMD, soprattutto ove l'Ueo dimostrasse di non esaurire più la tendenza dei "Dodici" a muovere verso una "difesa comune".

Il discorso Csce, infine, appare adeguatamente coperto, per il momento, dall'Ufficio "*Distensione, Disarmo e Negoziati*" inquadrato nell'ambito dello stesso Reparto.

A mano a mano che il processo di istituzionalizzazione della Csce andrà avanti, pertanto, non dovrebbe rivelarsi difficile reagire attraverso un potenziamento di questo ufficio.

### 3.5. *I problemi del coordinamento Esteri Difesa.*

Il MAE è stato dotato di tutti gli strumenti necessari all'adempimento della funzione di coordinamento delle attività delle amministrazioni statali suscettibili di avere riflessi internazionali, attribuitagli dall'art. 1 del DPR 18/1967.

Il MAE, conseguentemente, dispone di importantissimi punti di riferimento, tanto presso la Presidenza del Consiglio quanto presso il MD, che gli conferiscono un evidente vantaggio nell'impostazione delle politiche d'interesse comune.

Così, invece, non è per l'Amministrazione delle Difesa.

Il MAE, ad esempio, si giova dell'influente presenza di un Consigliere Diplomatico nel Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio, che ha il compito di assistere il capo del Governo "*nella sua attività di relazioni internazionali e, in generale, negli atti di politica estera*" (art. 5, DPCM 27 dicembre 1988), mentre a dispetto delle previsioni normative, non sempre la Difesa ha potuto contare sulla presenza di un proprio uomo a Palazzo Chigi.

L'asimmetria esistente tra la posizione degli Esteri e quella della Difesa emerge, però, soprattutto in merito agli organi che si sono istituiti per favorirne i contatti reciproci.

L'uomo della Farnesina alla Difesa, infatti, è, come si è visto, l'influente Consigliere Diplomatico che assiste il MD nell'espletamento dei suoi obblighi internazionali, seguendolo in ogni viaggio all'estero.

Il CD ha trovato collocazione funzionale all'interno dell'Ufficio Gabinetto e non deve passare attraverso alcun filtro gerarchico per comunicare con il Ministro.

Spesso si vale anche della collaborazione di alcuni giovani in servizio di leva già inseriti nelle carriere del MAE - che fa distaccare presso di sé -, oltre che del personale genericamente posto alle sue dipendenze nell'ambito dell'Ufficio Gabinetto.

Di contro, la Difesa è rappresentata alla Farnesina dall'Ufficio di Collegamento Difesa-Esteri. Di questo Ufficio è responsabile un generale di brigata

ta che può contare soltanto su due persone (un ufficiale ed un sottufficiale).

Ma non è tanto la povertà degli organici che sono stati assegnati a questo Ufficio a fare la differenza con il CD del MD, quanto la diversa posizione nell'organigramma ministeriale.

Mentre, come si è visto, il CD del MD si trova ad immediato contatto con il Ministro, essendo inserito nel suo Gabinetto, l'Ufficiale di Collegamento Difesa-Esteri fa parte del V Ufficio della DGAP, in qualità di mero consulente per i problemi del disarmo convenzionale.

Pertanto, non ha accesso diretto al Ministro, dal quale lo separano, in linea gerarchica, molti gradini: dal basso verso l'alto, il Capo del V Ufficio, il Coordinatore per i Problemi della Sicurezza, il Direttore Generale degli Affari Politici, il Segretario Generale ed il Gabinetto del MAE.

Non sorprendentemente, la figura dell'Ufficiale di Collegamento Difesa-Esteri è rimasta sconosciuta a considerevole parte dei membri degli uffici della DGAP che, in caso di necessità comunicano direttamente con il CD del MD o, più raramente, con lo SMD.

Una situazione che non deve certamente aver contribuito al prestigio dei militari nel MAE.

L'effetto finale di questo squilibrio, che consente al MAE di assumere orientamenti nei fori internazionali spesso gravidi di conseguenze per la Difesa, senza che questa possa far valere adeguatamente il proprio punto di vista in ordine alle nostre effettive possibilità militari, è il rischio permanentemente in agguato che il nostro paese finisca con lo svolgere una politica estera del tutto velleitaria.

Si può ovviare a questo stato di cose migliorando i rapporti intercorrenti tra le strutture centrali dei due Dicasteri?

In linea di massima, due provvedimenti appaiono auspicabili e praticabili.

In primo luogo, è necessario creare una linea di contatto diretta tra il Ministro degli Esteri ed il CSMD, che deve diventare l'alto consigliere tecnico-militare non solo del MD ma anche della Farnesina.

Allo stesso modo, il MD dovrebbe poter considerare suo consigliere diplomatico il Segretario Generale del MAE.

La continuità di rapporto al più alto livello tra gli Esteri e la Difesa, dopo questo intervento, potrebbe fare a meno tanto della figura del Consigliere Diplomatico del MD quanto di quella, per la verità non molto significativa, dell'Ufficiale di Collegamento Difesa-Esteri.

In secondo luogo, appare necessario creare dei collegamenti più stabili tra gli organi intermedi dei due Dicasteri che si occupano delle stesse materie.

Esiste già un Comitato Difesa-Esteri - che coinvolge rappresentanti della DGAP del MAE e dello SMD - ma finora è stato scarsamente attivato.

Vi sono, inoltre, intensi contatti informali tra il Coordinatore per i Problemi della Sicurezza, recentemente apparso nella DGAP del MAE, ed il Capo del III Reparto dello SMD.

Per far fronte agli impegni provocati dal turno italiano di presidenza dell'Ueo, si sta cercando ora di rivitalizzare il Comitato Difesa-Esteri e si parla sempre più insistentemente della costituzione di cellule "miste" MAE-MD.

In dipendenza dell'evoluzione della struttura dei due Ministeri, membri di tali cellule potrebbero essere, da un lato, il futuro Direttore Generale per i Problemi della Sicurezza o il Direttore Generale per gli Affari Europei e, dall'altro, il Capo del III Reparto dello SMD.

Occasionalmente, per trattare dei programmi di cooperazione internazionale da svilupparsi bilateralmente o attraverso fori multilaterali come lo Iepg, tali cellule miste potrebbero essere integrate anche dai Capi del III e del IV Reparto di Segredifesa.

Le interrelazioni fra i funzionari dei due Dicasteri, inoltre, potrebbero essere potenziate anche verso il basso, attivando all'occorrenza forme di concertazione, ad esempio, tra i Capi del IV, V e XIII Ufficio dell'attuale DGAP ed i responsabili delle Sezioni Nato, Ueo e "*Distensione e Disarmo*" del III Reparto SMD.

Rimarrebbe, comunque, aperta, anche dopo la creazione di queste cellule miste Esteri-Difesa, la questione relativa all'effettiva capacità dello SMD di esprimere una propria politica militare, libera dal condizionamento degli SS.MM. di Forza Armata, da un lato, e dalle interferenze dell' "*Ufficio Politica Militare*" del Gabinetto del Ministro, dall'altro.

#### 4. IL COORDINAMENTO ESTERI-DIFESA NELLE RAPPRESENTANZE PERMANENTI.

Il terzo livello al quale si pone il problema del coordinamento Esteri-Difesa è quello delle Rappresentanze permanenti presso i principali fori di sicurezza atlantici ed europei.

Vedremo di seguito qual'è la situazione delle nostre delegazioni presso il Consiglio del Nord Atlantico (Nac) ed il Comitato Militare della Nato.

Successivamente, si descriveranno le proposte allo studio per l'organizzazione della nuova Rappresentanza italiana presso l'UEO, resa ormai necessaria dal trasferimento del Consiglio Permanente e del Segretariato dell'Unione da Londra a Bruxelles e dal parallelo potenziamento dei suoi poteri, previsto sia a Maastricht che a Petersberg (25).

Da ultimo, si accennerà agli organi periferici della nostra diplomazia che seguono l'evolversi dell'attività e del processo di istituzionalizzazione della Csce.



Sarà, invece, del tutto trascurata la Rappresentanza Permanente presso le Comunità Europee, dal momento che il suo coinvolgimento in decisioni suscettibili di avere riflessi sulla Difesa italiana è ancora marginale (26).

Come si avrà modo di constatare, sulla qualità delle relazioni intercorrenti tra il personale diplomatico e quello militare operante nelle nostre Ambasciate influiscono in modo significativo alcuni limiti fondamentali, già descritti, relativi alle strutture centrali del MAE e del MD.

#### 4.1. *La Rappresentanza Permanente presso il Nac (RICA) e la Rappresentanza Militare della Nato (Italstaff).*

I compiti affidati al nostro Rappresentante Permanente presso il Nac (Permrep) sono di estrema delicatezza ed importanza ed implicano una certa dimestichezza con le questioni di politica militare.

Il Nac "in sessione permanente" - nel quale siedono il nostro Permrep ed i suoi colleghi - è, infatti, la struttura attraverso la quale l'Alleanza Atlantica si assicura la continuità della concertazione politica tra i suoi membri, anche in situazioni di crisi.

In caso di emergenza, tra l'altro, i Rappresentanti Permanenti possono essere convocati anche con due sole ore di preavviso, per definire la reazione dell'Alleanza.

Il Rappresentante Permanente presso il Nac, inoltre, partecipa per conto del MD ai lavori del Dpc e dell'Npg.

Nello svolgimento della sua attività ordinaria, il Permrep prende istruzioni direttamente dal Ministro degli Esteri o, in subordine, dal Segretario Generale e dal Direttore Generale degli Affari Politici della Farnesina, funzionari con il rango di Ambasciatori.

Per far fronte alle sue responsabilità, il nostro Permrep - che è un Ambasciatore a sua volta - è stato posto al vertice di una delegazione - detta RICA, Rappresentanza Italiana presso il Consiglio Atlantico, o "Italnato" - che comprende, oltre al personale diplomatico (otto funzionari), anche due dipendenti del Ministero del Tesoro, un dirigente del Ministero dell'Industria, un Prefetto, un Addetto per la Difesa ed undici ufficiali.

L'Addetto per la Difesa è un generale di divisione o di brigata (od un ufficiale della Marina o dell'Aeronautica di grado corrispondente) che viene considerato in ambito MAE il "Consigliere Militare" del Rappresentante Permanente (27).

In realtà, all'Addetto per la Difesa non spetterebbe soltanto questa funzione consultiva in favore dell'Ambasciatore.



Al contrario, rientrerebbero, invece, nelle sue attribuzioni anche:

a) la cura dei rapporti tra la RICA e gli Stati Maggiori della Difesa e delle tre Forze Armate;

b) il collegamento tra *"Italnato"* e *"Italstaff"*, che è la Rappresentanza Permanente del CSMD presso il Comitato Militare;

c) il coordinamento dell'attività degli altri undici ufficiali presenti nella RICA.

Quanto agli altri ufficiali di *"Italnato"* - Addetti ed Addetti Aggiunti espressi dalle tre Forze Armate - va sottolineato che non dipendono dall'Addetto per la Difesa, ma rispondono direttamente all'Ambasciatore capo-missione delle loro attività nell'ambito della RICA.

Questo assetto anomalo rende estremamente difficile all'Addetto per la Difesa, in assenza di un rapporto di subordinazione funzionale nei suoi confronti, svolgere quell'azione di controllo e di armonizzazione del lavoro degli ufficiali operanti in *"Italnato"* che è nelle sue competenze.

Gli ufficiali presenti nella RICA cooperano con il personale diplomatico in diversi uffici della nostra delegazione: in particolare, cinque di essi operano nell'Ufficio Infrastrutture, altri tre sono inseriti nell'Ufficio Armamenti, uno è nell'Ufficio Pianificazione delle Forze, un altro fa parte dell'Ufficio Politica Militare 1, competente in materia di gestione crisi ed esercitazioni, e l'ultimo si trova nell'Ufficio Politica Militare 2, che si occupa della questione nucleare (28).

Ognuno di questi Addetti, infine, ha la capacità di stringere autonomamente contatti, sia con *"Italstaff"* che con lo SM della propria Forza Armata di provenienza.

Anche se in capo a ciascuno degli ufficiali membri di *"Italnato"* vi è un obbligo informativo nei confronti dell'Addetto per la Difesa, è evidente che a quest'ultimo può sfuggire la gran parte del lavoro dai militari della RICA.

L'Addetto per la Difesa, quindi, non è materialmente nella condizione di assicurare il previsto coordinamento orizzontale dei militari in *"Italnato"*.

Si riproduce in questo modo nella RICA quella condizione di subalternità dello SMD nei confronti degli SS.MM. di Forza Armata che a livello centrale si riscontra anche nel MD.

Gli effetti della debolezza dello SMD, non sorprendentemente, sono simili e si traducono, tanto a Roma quanto a Bruxelles, nella difficoltà di esprimere una politica militare coerente e nell'impossibilità di dar vita ad un organico e paritetico coordinamento Esteri-Difesa.

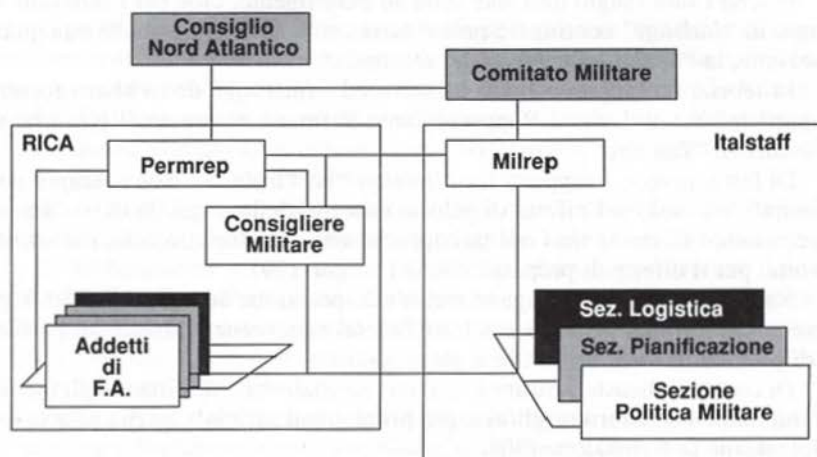
La Difesa, in sintesi, non riesce a dare un suo contributo creativo agli uomini della Farnesina e ne subisce passivamente l'iniziativa, non solo per una pretesa mancanza di raccordi istituzionali ma, altresì, per via dell'inadeguatezza della sua struttura.

Di questa marginalità della Difesa vi è un'ulteriore riprova.

Uno dei due funzionari del Tesoro accreditati presso la RICA rappresenta l'Italia in seno al Military Budget Committee, che è il massimo organo finanziario della Nato.

Nel Military Budget Committee vengono definiti e decisi importanti programmi di spesa sulla base delle priorità operative proposte dal Comitato Militare della Nato e sanzionate dal Dpc. Nel fare ciò, il Military Budget Committee impiega risorse finanziarie che provengono dai bilanci nazionali della Difesa dei paesi membri dell'Alleanza Atlantica.

Fig. 4: Struttura attuale della presenza militare nella RICA ed in Italstaff



In questo caso, pertanto, il nostro MD riceve denaro dal Tesoro, ma è il Tesoro stesso ad interessarsi di come viene spesa quella parte dello stanziamento che deve essere devoluta alla Nato, partecipando con un proprio funzionario al processo decisionale che ha luogo nel Military Budget Committee.

Sarebbe come se, sul piano interno, fossero gli uomini del Tesoro a dirigere Segredifesa.

La conseguenza di questo assetto è che le decisioni di spesa che si adottano in ambito Nato, ancorché finanziariamente ineccepibili, non sempre rispondono agli effettivi interessi della Difesa italiana.

L'Italia, oltre a far parte del Nac, che è il vertice politico dell'Alleanza Atlantica, è rappresentata anche nel massimo organismo militare della Nato, il Comitato Militare, costituito dai CSMD dei paesi membri.

Il Comitato Militare, a somiglianza del Nac, del Dpc e dell'Npg, non opera soltanto al massimo livello, ma svolge gran parte della sua attività "in sessione permanente".

In questo caso, le decisioni vengono assunte in nome e per conto dei CSMD dai c.d. Rappresentanti Militari (Milrep).

Il Rappresentante Militare del nostro CSMD - un generale di corpo d'armata (od un ufficiale della Marina o dell'Aeronautica di grado corrispondente) - si vale di un nucleo di militari posti alle sue dipendenze, "Italstaff".

Attualmente, "Italstaff", che è stato recentemente ristrutturato, si articola su tre sezioni dirette da altrettanti ufficiali superiori appartenenti ad Esercito, Marina ed Aeronautica Militare: la "Sezione Politica Militare", la "Sezione Pianificazione" e la "Sezione Logistica".

Finché i suoi ranghi non andranno ad esaurimento, cioè per i prossimi 1-2 anni, in "Italstaff" continuerà provvisoriamente ad operare anche una quarta sezione, la "Sezione Problemi del Disarmo".

In teoria, il Rappresentante Militare ed "Italstaff" dovrebbero fornire supporti informativi sia al Rappresentante Permanente presso il Nac che al personale di "Italnato".

Di fatto, invece, i rapporti tra "Italstaff" ed "Italnato" sono sempre stati limitati, non solo per effetto di gelosie nascenti dalla disparità di trattamento economico esistente tra i militari appartenenti alle due strutture, ma anche, talvolta, per il difetto di preparazione dei singoli (29).

Non è raro, così che vengano messi a disposizione della RICA e del Rappresentante Militare ufficiali con insufficienti conoscenze iniziali dei problemi di politica militare trattati in ambito Nato.

Di contro, i dicasteri militari stranieri normalmente destinano agli incarichi internazionali i loro migliori e più promettenti ufficiali, anche allo scopo di integrarne la formazione (30).

Dati questi presupposti, non è sorprendente che "Italstaff" abbia incontrato delle difficoltà nel ritagliarsi un ruolo più attivo di quello di mero tramite tra il Comitato Militare e lo SMD.

Allo stato attuale, pertanto, risulta indispensabile rafforzare "Italstaff", se si vuole incrementare la capacità del nostro Milrep di influire sulle decisioni prese dal Comitato Militare, soprattutto in presenza di circostanze che esigono risposte immediate.

Il potenziamento delle capacità interattive di "Italstaff" è un'esigenza ormai indifferibile anche per un'altra ragione: con il conferimento al Milrep dell'incarico di Delegato Militare (Mildel) nella nuova Rappresentanza Permanente presso l'Ueo, questa struttura ha assunto un ruolo chiave nel coordinamento dell'azione politico-diplomatica a cavallo dei due fori di sicurezza aventi sede a Bruxelles.

Una prima misura correttiva, che interessa non solo "Italstaff" ed "Italnato", ma tutte le nostre delegazioni militari d'Ambasciata, potrebbe riguardare i meccanismi di selezione degli ufficiali da inviare all'estero e prevedere l'introduzione del requisito propedeutico di passate esperienze negli uffici politico-militari dello SMD.

Vedremo in seguito, dopo aver introdotto il problema dell'organizzazione della nuova Rappresentanza Permanente presso l'Ueo, altri possibili interventi strutturali per migliorare l'efficienza di "Italstaff" e, più in generale, il coordinamento Esteri-Difesa in queste sedi diplomatiche.

#### 4.2. *La rappresentanza degli interessi italiani nell'ambito dell'Ueo.*

Il problema della ristrutturazione della delegazione incaricata di rappresentare i nostri interessi nazionali presso l'Ueo si è posto recentemente, in dipendenza di due eventi: la decisione di fare dell'Ueo il ponte tra la Nato e l'identità di difesa europea - adottata a Maastricht e ribadita a Petersberg - e quella, quella strettamente connessa, di trasferirne il Consiglio Permanente ed il Segretariato da Londra a Bruxelles.

Fino al 1992, la cura degli interessi italiani in ambito Ueo è stata essenzialmente affidata al nostro Ambasciatore presso la Corte di San Giacomo.

L'Ambasciatore d'Italia nel Regno Unito, infatti, rappresentava il nostro paese nel Consiglio Permanente dell'Ueo ed era il Capo della Delegazione Italiana che partecipava ai lavori del più importante Consiglio Permanente "Allargato" dell'Unione, il foro incaricato di preparare le riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Ueo.

Questa delegazione guidata dall'Ambasciatore era integrata da un gruppo di funzionari direttamente inviati da Roma, di cui facevano parte il Coordinatore per i Problemi della Sicurezza della DGAP del MAE, un membro del III Reparto dello SMD e, talvolta, anche un rappresentante del Gabinetto del MD (31).

Era previsto che il titolare di Grovesnor House avesse negli organici d'Ambasciata anche un Addetto per la Difesa.

Tuttavia, al costante impegno profuso negli organismi dell'Ueo dal nostro Ambasciatore a Londra non è mai potuto corrispondere un adeguato interessamento e supporto da parte dell'Addetto per la Difesa operante nella sua missione (32).

Con lo spostamento dalla capitale britannica a Bruxelles degli organi più importanti dell'Ueo, avvenuto nell'autunno del 1992, il mantenimento di questo modello di rappresentanza dei nostri interessi si è fatto insostenibile ed è emersa la necessità di definirne uno più adatto.

Al termine di un acceso dibattito, nel quale il conferimento della rappre-



sentanza presso l'Ueo al Permrep Nato veniva contrapposto all'apertura di una sede diplomatica "ad hoc", il MAE ha optato per la costituzione di una nuova Rappresentanza Permanente indipendente.

Al momento, la neonata Rappresentanza Permanente presso l'Ueo - che è ancora ospitata nella RICA - è composta da sole tre persone: l'Ambasciatore, il suo Vice ed un Addetto per la Difesa, il c.d. Delegato Militare (Mildel).

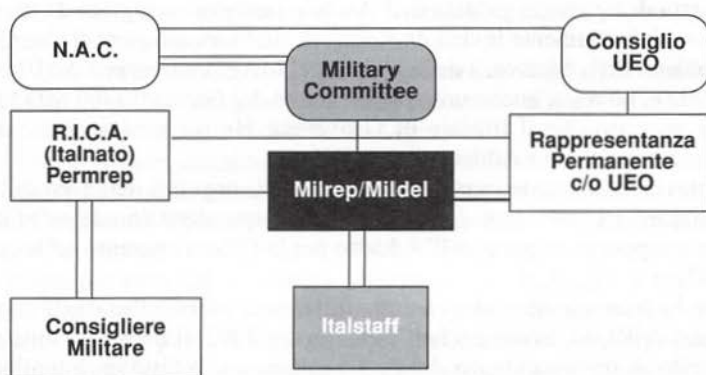
Il Mildel, che è poi il Milrep Nato, opera come "consigliere" del nuovo Rappresentante Permanente, ma, a differenza del Consigliere Militare della RICA, non fa parte del suo staff. Il Mildel, inoltre, rappresenta il CSMD.

Gli attuali limiti operativi dell'Ueo e le sempre più vincolanti ristrettezze di bilancio impediscono di ritenere che possa ripetersi a breve termine in questa nuova delegazione l'apparizione di un folto ed autonomo nucleo di militari, tipo "Italnato", alle dirette dipendenze dell'Ambasciatore.

Tuttavia, i piani di sviluppo previsti dalla Farnesina per la Rappresentanza presso l'Ueo non sono noti e non può del tutto escludersi l'eventualità che in futuro - magari in dipendenza dell'arrivo nella capitale belga di qualche Ambasciatore particolarmente ambizioso - vi siano ripensamenti in ordine alle dimensioni ed all'assetto della componente militare nella nuova missione.

La coraggiosa e funzionale decisione di far coincidere Milrep e Mildel potrebbe, quindi, rivelarsi non irreversibile nel lungo periodo e sfociare nell'apparizione di un nuovo Consigliere Militare, distinto dal Milrep e svincolato dalla Difesa come quello operante nella RICA.

Fig. 5: Coordinamento e contatti tra le Rappresentanze Permanenti presenti a Bruxelles (1993)



=====

Dipendenza funzionale



Questo rischio deve essere scongiurato. Bisogna, pertanto, studiare un modello ancora più avanzato di coordinamento Esteri-Difesa nelle Rappresentanze presso la Nato e l'Ueo, tenendo sempre d'occhio l'obiettivo egualmente importante del raccordo dell'azione politico-diplomatica italiana sviluppata nei due fori di sicurezza.

#### 4.3. *Il possibile assetto dei rapporti tra le nostre rappresentanze diplomatiche e militari presso la Nato e l'UEO.*

Una configurazione migliore dei rapporti tra le nostre rappresentanze diplomatiche e militari presso gli organismi Nato ed Ueo di Bruxelles potrebbe definirsi a partire dal ridimensionamento di *"Italnato"* e dal rafforzamento di *"Italstaff"*.

Assorbendo il personale militare attualmente operante nella RICA, infatti, *"Italstaff"* potrebbe ristrutturarsi su due catene parallele di uffici abilitate a trattare, rispettivamente, questioni Nato ed Ueo (nella figura 6, le Sezioni *"Politica Militare"*, *"Pianificazione"* e *"Logistica"* Nato e le corrispondenti Ueo).

In questo modo, tra l'altro, la Difesa verrebbe incontro al MAE, aiutandolo a ridurre sensibilmente i costi di esercizio delle due missioni "multilaterali" di Bruxelles.

L'attuale Milrep - destinato, con il tempo, ad assumere il *"doppio cappello"*, entrando a far parte anche della suprema istanza militare dell'Ueo (33) - dovrebbe rimanere al vertice di *"Italstaff"* e divenire il *"consigliere militare"* di entrambi gli Ambasciatori capi-delegazione delle Rappresentanze Italiane presso il Nac ed il Consiglio Permanente dell'Ueo.

La centralizzazione in capo ad *"Italstaff"* delle funzioni di rappresentanza e supporto militare ai due Permrep presenterebbe due indubbi vantaggi: garantirebbe l'indipendenza di giudizio dei militari a Bruxelles e conferirebbe al Milrep tutti gli strumenti necessari a seguire il vasto spettro delle attività Nato ed Ueo (34).

Questa soluzione, oltretutto, avrebbe il non trascurabile pregio di scongiurare il rischio del ripetersi dei fatti che hanno portato la RICA a dotarsi di uno staff militare assolutamente sproporzionato alle sue necessità.

Contemporaneamente, si dovrebbero creare forme di coordinamento orizzontale più strette tra l'Ambasciatore titolare della RICA ed il suo collega titolare della Rappresentanza presso il Consiglio Permanente dell'Ueo.

Attualmente, infatti, i rapporti tra le due delegazioni sono assicurati da due circostanze *"fisiche"* destinate ad essere superate: la stretta contiguità degli uffici delle due Rappresentanze (la nuova missione è virtualmente *"ospite"* del-

la RICA) ed il temporaneo doppio incarico del Vice-Ambasciatore presso l'UEO, che è anche membro di "Italnato".

È opportuno, pertanto, che i due Permrep comincino ad individuare fin d'ora nuovi canali di comunicazione diretta, per il tempo in cui questi due elementi di contatto saranno venuti meno.

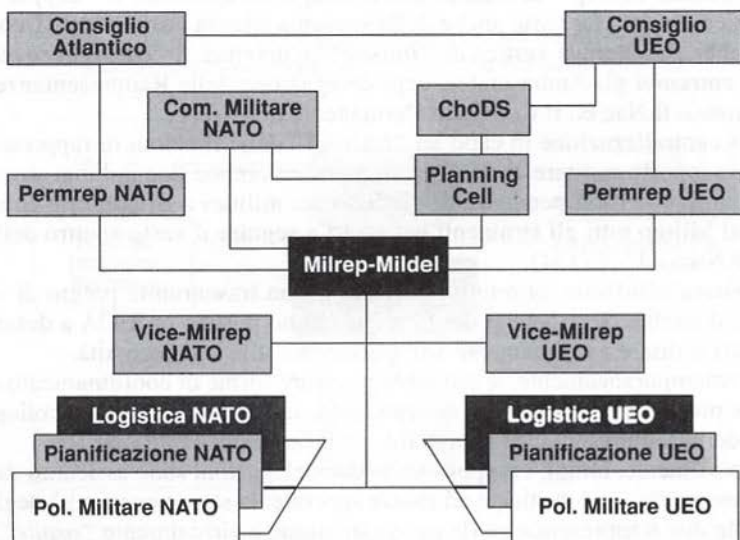
Completarebbe il quadro, infine, la previsione di canali istituzionali di informazione e concertazione tra il Nac ed il Consiglio Permanente dell'Ueo, da un lato, e tra il Comitato Militare della Nato e l'eventuale Comitato dei Capi di SMD dell'Ueo, dall'altro.

Ma questa misura sfugge alle possibilità di azione unilaterale della nostra diplomazia, ricadendo nella sfera delle materie oggetto di accordo multilaterali.

Questo insieme di provvedimenti dovrebbe assicurare un eccellente e veramente paritetico raccordo tra le componenti civili e militari delle nostre delegazioni nei fori Nato ed Ueo.

Rimarrebbe, peraltro, aperta la controversa questione del coordinamento con il terzo anello della catena di sicurezza europea, la Csce.

Fig. 6: Possibile assetto dei rapporti tra le Rappresentanze Permanenti presso gli organismi Nato e Ueo



#### 4.4. La rappresentanza degli interessi italiani nella Csce

La questione del coordinamento dell'azione diplomatica nei tre principali fori di sicurezza atlantici e continentali, in effetti, incontra un elemento di difficoltà nel basso livello di istituzionalizzazione della Csce.

A parte il Consiglio dei Ministri degli Esteri, che si riunisce almeno due volte l'anno, i principali organi multilaterali della Csce sono il Comitato degli Alti Funzionari di Praga (Cso) ed il Centro Prevenzione Conflitti di Vienna (Cpc).

Esisterebbe, in verità, anche l'Ufficio Istituzioni Democratiche e Diritti Umani, con sede a Varsavia, ma il suo peso nella politica di sicurezza collettiva è trascurabile.

Il Cso è il potenziale omologo funzionale del Nac "in sessione permanente" e del Consiglio Permanente dell'Ueo, ma la sua attività è ancora priva di continuità.

Conseguentemente, presso il Cso non è stata accreditata alcuna Rappresentanza assimilabile alla RICA di Bruxelles.

A Praga non c'è, quindi, uno stabile presidio della diplomazia italiana, ma soltanto la presenza saltuaria del Capo del XIII Ufficio della DGAP del MAE, che è il nostro "alto funzionario" nel Cso.

Presso il Cpc, invece, opera una rappresentanza guidata da un Ambasciatore e composta da un funzionario della Farnesina e da due "consiglieri militari" (un generale di brigata ed un colonnello) che ha raccolto l'eredità della vecchia delegazione italiana ai negoziati Csbm.

Evidentemente, dipenderà dagli esiti del processo di sviluppo della Csce la scelta finale dell'organismo chiave sul quale puntare per un raccordo con le Rappresentanze Permanenti presso il Nac ed il Consiglio Ueo.

Se il Cso dovesse assumere carattere di struttura permanente, modellata sull'esempio del Nac, diventerebbe automaticamente il punto di riferimento anche per i nostri diplomatici e militari operanti a Bruxelles.

Al momento, però, non sembra possibile prospettare altro schema di coordinamento allargato alla Csce diverso da quello passante per le strutture centrali del MAE.

È anche per questo motivo che non si può più dilazionare l'insediamento a Roma di una solida cellula mista Esteri-Difesa, incaricata di seguire l'attività ordinaria del Nac, del Consiglio Permanente dell'Ueo e del Cso e, contemporaneamente, di assicurare unità d'indirizzo all'azione del nostro personale diplomatico e militare interagente con tali istituzioni.

## 5. CONCLUSIONE.

Ad Helsinki, nel luglio 1992, ha avuto luogo un triplice vertice Csce-Nato-Ueo, dedicato al conflitto in atto nella Bosnia-Erzegovina.

Pur essendo convocato al massimo livello, quello dei Capi di Stato e di Governo, l'Italia vi ha preso parte con il Ministro degli Esteri, essendo il Presidente del Consiglio impegnato nel varo di una manovra economica di contenimento del deficit pubblico.

In questa notizia di cronaca si riassumono alcuni dei maggiori problemi passati in rassegna: la cronica debolezza politica del vertice dell'esecutivo ed il conseguente quasi incontrastato primato del MAE nella gestione degli aspetti esterni della politica di sicurezza nazionale.

Tuttavia, ad Helsinki è accaduto qualcosa di nuovo che costituisce motivo di speranza per il futuro: dalla decisione, adottata nel corso del triplice summit, di intervenire in Adriatico con due dispositivi navali sotto le bandiere della Nato e dell'Ueo all'invio delle prime nostre unità in zona d'operazioni sono passate appena 48 ore.

A dispetto di tutti i suoi limiti strutturali, evidentemente, in questa circostanza il coordinamento Esteri-Difesa ha dato buona prova di sé, grazie all'azione d'impulso dei lavori preparatori compiuti, dai funzionari civili e militari, in ambito Ueo - proprio a Roma - e Nato.

Esistono, dunque, delle potenzialità, delle capacità e delle esperienze che attendono soltanto di essere impiegate.

Alla base di alcune delle disfunzioni che si sono descritte, vi è certamente un'inadeguatezza di fondo del sistema politico ed istituzionale che deve essere rimossa con interventi di larga portata.

È senz'altro questa una delle sfide più impegnative che attendono il nostro paese nei prossimi anni.

Ma vi sono anche carenze ad un livello inferiore che si possono eliminare senza sostenere particolari costi, anzi risparmiando persino risorse e, in alcuni casi, ripristinando il rispetto per l'ordinamento previsto dalla legge.

Uno dei risultati ai quali si è pervenuti nello svolgimento di questa ricerca è che il miglioramento della cooperazione tra il MD ed il MAE deve poter contare sia su rapporti formali che su relazioni informali, ma ciò postula la sussistenza di due tecnostutture quanto meno confrontabili.

È per questo motivo che il riordinamento del MD appare più che mai necessario, non solo per far fronte in modo funzionale alle nuove sfide poste dal mutato scenario strategico, ma anche per facilitare il dialogo con la Farnesina.

La consapevolezza di queste nuove esigenze, le responsabilità assunte dall'Italia con la Presidenza di turno dell'Ueo e la diffusa aspirazione ad una riforma dei rami più importanti della nostra Pubblica Amministrazione stanno

probabilmente creando un'occasione storica per migliorare la nostra capacità di esprimere e gestire una politica di sicurezza nazionale di alto profilo.

È forse l'ultima possibilità che abbiamo prima di affrontare prove drammatiche.



\* Gli autori ringraziano l'Amb. Fulci, il Min. Toscano, i Cons. Brauzzi, Coniglio, Della Croce, Morabito e Tedeschi, il Gen. Jean, l'Amm. Benedetti, il Gen. Romano, l'Amm. Giardini ed i suoi collaboratori del III Reparto SMD, per le informazioni ed i suggerimenti ricevuti nel corso delle interviste che hanno voluto concederci. Senza la loro disponibilità, questa ricerca sarebbe stata impossibile. La responsabilità per le affermazioni e le proposte contenute nel lavoro rimane comunque esclusivamente degli autori.

1. È appena il caso di sottolineare che per diplomazia, in questa sede, non s'intende la sola attività dei diplomatici, bensì, sulla falsariga di quanto si legge alla voce "diplomazia" del *Nuovo Zingarelli*, l'insieme delle procedure che regolano i rapporti tra gli Stati. In questa larga accezione del termine, evidentemente, la diplomazia non si esaurisce nell'esercizio, da parte dei funzionari del Ministero degli Esteri, delle proprie prerogative istituzionali, ma coinvolge invece tutti i rami della Pubblica Amministrazione che interagiscono con l'estero.

2. L'art. 2 della legge 400/1988, a questo proposito, è ancora più esplicito della Costituzione, affermando che "il Consiglio dei Ministri determina la politica generale del Governo" (Punto 1); più avanti, lo stesso articolo stabilisce anche che "sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri (.....) le linee d'indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare" (Punto 3, lettera h).

3. L'art.1 DPR 18/1967 così si esprime: "L'Amministrazione degli affari esteri attende ai rapporti dell'Italia con gli altri stati e con gli Enti e le Organizzazioni internazionali, ai negoziati relativi alla stipulazione di trattati e convenzioni, alla tutela dei diritti e degli interessi pubblici e privati in campo internazionale, allo sviluppo delle attività nazionali all'estero. In relazione a tali fini, l'Amministrazione degli affari esteri, avuto riguardo alle esigenze della politica internazionale, *provvede altresì al coordinamento*, ferme le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle singole amministrazioni, *di attività delle altre amministrazioni statali e degli Enti pubblici, suscettibili di avere riflessi internazionali*" (corsivo aggiunto).

4. La crescita dell'attività internazionale della Banca d'Italia, in parte un riflesso della giusta autonomia riconosciuta al nostro Istituto di Emissione, non è certamente un fenomeno isolato. Rientra, invece, in un processo di vasto respiro che coinvolge praticamente le Banche Centrali di tutti i maggiori paesi occidentali, alle prese con i problemi posti dal governo dei mercati valutari.

5. Il Consiglio Supremo di Difesa, previsto dall'art. 87 Cost., 9° comma, è stato disciplinato dalla legge 624/1950 e dal regolamento esecutivo contenuto nel DPR 251/1990. È presieduto dal Presidente della Repubblica. Ne fanno parte: il Presidente del Consiglio, i Ministri degli Esteri, della Difesa, degli Interni, del Tesoro, del Bilancio e dell'Industria, il CSMD. La presenza del Capo dello Stato e del CSMD, che non possono essere centri d'imputazione di responsabilità politiche, esclude che al Consiglio Supremo di Difesa possano attribuirsi effettivi poteri d'indirizzo. Il CSD, invece, agisce più da foro consultivo e preparatorio. Cfr. G. De Vergottini (a cura di), *Costituzione della Difesa e stati di crisi*, Roma, 1991, pp. 17-18, e C. JEAN - R. VELLANO, *Il Coordinamento Esteri-Difesa dal 1945 al 1975*, in C. Jean (a cura di), *Storia delle*

forze armate italiane dalla ricostruzione postbellica alla "ristrutturazione" del 1975, Volume II, in corso di pubblicazione.

6. Gli sviluppi dei conseguenti dibattiti a Montecitorio e Palazzo Madama hanno spesso compromesso la tempestività delle deliberazioni governative. Così è stato anche di recente: il ritardo del Parlamento nell'autorizzare il Governo a disporre l'uso della forza nel Golfo Persico, ad esempio, ha impedito ai Tornado dell'Aeronautica Italiana di prendere parte all'inizio dell'operazioni per la liberazione del Kuwait, accrescendo i rischi della prima missione e riducendo sensibilmente il "ritorno" politico del nostro contributo militare.

7. Cfr. G. De Vergottini (a cura di), *Costituzione della Difesa e stati di crisi*, op. cit., p. 96 e F. CUOCOLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, 1983, pp. 300-1.

8. L'esigenza di disporre di agili strutture direttoriali di coordinamento Esteri-Difesa in caso di crisi ha, però, prodotto un interessante esperimento nel Gabinetto Ciampi. Il 12 Giugno 1993, infatti, il nuovo Presidente del Consiglio ha convocato una riunione d'emergenza a Palazzo Chigi per fare il punto della situazione sugli avvenimenti in Somalia, chiamando a prendervi parte i Ministri degli Esteri e della Difesa, il CSMD ed il Capo di SM dell'Esercito.

9. Cfr. G. Vergottini (a cura di), *Costituzione della Difesa e stati di crisi*, op. cit., pp.99-100. La creazione dell'"Unità per la gestione della situazione di emergenza politico-militare", in realtà, merita di essere rimarcata anche per un altro aspetto: la sua composizione, infatti, è rivelatrice del potere raggiunto nella nostra Pubblica Amministrazione dagli Uffici di Gabinetto. Questa ascesa si è compiuta al di fuori di ogni previsione normativa ed, in qualche caso, Difesa in testa, persino contro le espresse previsioni di legge, ma con la sanzione del Governo, come appunto dimostra la cooptazione dei Capi Gabinetto nella citata "Unità".

10. Per la storia ed un'analisi più approfondita de CDN, cfr. G. De Vergottini (a cura di), *Costituzione della Difesa e stati di crisi*, op.cit., pp.97-100 e 116-17, e L. CALIGARIS - C. SANTORO, *Obiettivo Difesa*, Bologna, 1986, pp. 196-200.

11. Come si vedrà in seguito, questa possibilità ancora non esiste nei confronti della Csce.

12. Sul punto, cfr. G. De Vergottini (a cura di), *Costituzione della Difesa e stati di crisi*, op. cit., pp. 101-3 ; E. SERRA, *Manuale di storia dei trattati e di diplomazia*, Roma, 1980, pp. 173-75 ; dello stesso autore, inoltre, cfr., *La diplomazia in Italia*, Milano, 1984, p.52.

13. Può essere interessante ripercorrere il processo che ha portato nel 1980 alla costituzione dell'attuale Ufficio di Collegamento Difesa-Esteri. L'Ufficio di Collegamento Difesa-Esteri è lo sviluppo del "Nucleo di Collegamento Difesa-Esteri", creato per trasformazione del preesistente "Nucleo di Collegamento Difesa-Esteri per i Problemi del Disarmo", esistente fin dal 1972. A sua volta, questo nucleo derivava dall'"Ufficio Esperti Militari per il Disarmo", nato nel 1968 dalla formalizzazione del precedente "Gruppo di Lavoro Misto per i Problemi del Disarmo", apparso nel 1960 nella DGAP del MAE. Questa origine spiega in larga misura l'infelice collocazione ed i limiti delle competenze assegnate all'attuale Ufficio di Collegamento Difesa-Esteri. Cfr. C. JEAN - R. VELLANO, *Il Coordinamento Esteri-Difesa dal 1945 al 1975*, op. cit.. Merita di essere segnalata un'ulteriore curiosità: nell'ambito della Farnesina ha operato anche il Gen. Cappuzzo, sulla base di un'incarico "ad personam" di "Consulente del Ministro" per i problemi del disarmo. L'attribuzione di questo incarico risalirebbe ai tempi del ne-

goziato MBFR e non sarebbe mai stata revocata, malgrado l'uscita del Gen. Cappuzzo dal servizio attivo e la sua successiva elezione al Senato della Repubblica.

14. Relativamente separato dai quattro uffici citati, opera nella DGAP anche l'VIII Ufficio, che segue l'attività dell'Onu e delle altre istituzioni specializzate che fanno capo al Palazzo di Vetro.

15. Un particolare curioso che accomuna le sale del CDN di Forte Braschi e gli ambienti dell'Unità di Crisi della Farnesina è il loro essere concepiti in modo tale da privilegiare spesso l'immagine sulla funzionalità. Al contrario di quanto si verifica alla Casa Bianca o a Downing Street, dove le riunioni avvengono intorno a tavoli relativamente piccoli, i nostri centri hanno strutture idonee a permettere la partecipazione alle riunioni di una gran quantità di persone. Riflesso evidente del carattere assembleare assunto dal concetto di collegialità nel nostro paese.

16. Cfr. C. CAGGIOLA - R. BENEDETTI, *Il Ministero degli Affari Esteri*, Roma, 1992, pp. 51-52.

17. Nel periodo 1949-1990, ciò è accaduto 7 volte (Ottawa 1951, Parigi 1958, Atene 1962, Parigi 1965 e 1966, Bruxelles 1972 e 1979). Una sola volta, ad Ottawa nel 1951, il Nac è stato allargato anche ai Ministri Finanziari dei Paesi membri dell'Alleanza. Cfr. Servizio Informazioni della Nato (a cura del), *L'Alleanza Atlantica: storia, struttura, attività*, Bruxelles, 1989, pp. 576-81.

18. Valga per tutti un esempio recente. Nella riunione di Oslo del 5 giugno 1992, il Nac in sessione ministeriale ha dichiarato la volontà dell'Alleanza Atlantica di sostenere le iniziative di peace-keeping concordate in ambito Cscs. Da questa presa di posizione del Nac è derivato l'ordine per il Comitato Militare della Nato - nel quale l'Italia è rappresentata dal suo CSMD - di porre allo studio le necessarie misure attuative. Dai lavori del Comitato Militare scaturiranno certamente pianificazioni e disposizioni che, coinvolgendo anche le Forze Armate italiane, ricadranno direttamente nella sfera di competenze del nostro Ministro della Difesa. Questi, tuttavia, non ha avuto alcuna parte nella decisione iniziale.

19. La fortuita circostanza del travaso di competenze in atto tra Eurogruppo ed Ueo lascia tuttavia sperare in una sollecita correzione di questa distorsione.

20. Prima della ristrutturazione, il III Reparto SMD si articolava in tre uffici: "Politica Militare", "Operazioni" e "Pianificazione delle Forze".

21. La sezione Valutazioni è ciò che resta del "vecchio" Ufficio Politica Militare dello SMD, dopo il suo declassamento. Che questo ridimensionamento sia stato un errore lo prova il fatto che è allo studio un nuovo intervento - in realtà un ritorno allo *status quo ante* - per rivalutare la funzione "politica militare" all'interno del III Reparto SMD. Al momento, infatti, si pensa di mutare la denominazione dell'Ufficio Relazioni Internazionali in "Ufficio Politica Militare e Relazioni Internazionali". Sicuramente, uno dei motivi che stanno spingendo in questa direzione è il desiderio di evitare che lo SMD rimanga privo di un suo "Ufficio Politica Militare" quando ne esiste uno a livello di Gabinetto. È dubbio, comunque, che questo accorgimento sia sufficiente a por fine al disinteresse dimostrato finora verso la politica militare. Nel migliore dei casi, la responsabilità di formulare la politica militare dello SMD verrà attribuita nuovamente ad un colonnello, laddove all'estero è da tempo affidata a generali a due stelle.

22. La ristrutturazione del III Reparto SMD è stata, in realtà, il risultato di un compromesso che ha mirato, da un lato, a potenziare gli organici in forza al Reparto e, dall'altro, a mantenere il controllo degli SS.MM. di Forza Armata sull'intera struttura.

Ante ristrutturazione - vale la pena sottolinearlo - la branca politico-militare del III Reparto poteva contare su 18 ufficiali, ma soltanto sulla carta, per via delle limitazioni poste dalle croniche carenze di personale. L'insieme degli studi sulla revisione della strategia, dei comandi e delle forze della Nato - anche questo è degno di nota - è stato portato avanti da due soli ufficiali, per di più impegnati solo "part time". Un problema che la ristrutturazione del III Reparto non ha risolto è d'ordine strutturale: la politica militare dovrebbe essere trattata e definita in un ufficio alle dirette dipendenze del CSMD, dal momento che è una prerogativa istituzionale di questi. Nell'attuale organigramma dello SMD, invece, per essere portati all'attenzione del CSMD, i problemi sollevati nell'ambito di una Sezione del III Reparto debbono superare ben 5 livelli gerarchici: Capo Sezione, Capo Ufficio, Vice Capo Reparto, Capo Reparto e Sottocapo di SMD. La situazione è ancora più critica quando si debba far pervenire una valutazione politico-militare al MD. In questo caso, infatti, bisogna oltrepassare almeno altri tre anelli: il Capo del III Ufficio, il Vice-Capo ed il Capo del Gabinetto del Ministro. Nel corso di questi passaggi - oltre ai consueti rallentamenti - possono verificarsi anche stravolgimenti della catena gerarchica. Infatti, le valutazioni firmate dal Capo del III Reparto SMD (un generale od ammiraglio a due stelle) - persino quando approvate dal CSMD - subiscono un vaglio preliminare da parte del Capo del III Ufficio del Gabinetto (un ufficiale superiore a due stelle) ed i due successivi controlli del Vice-Capo e Capo Gabinetto, prima di essere inoltrate al Ministro. Non sorprendentemente, questo complesso ed innaturale circuito viene quasi sempre by-passato. Nella maggioranza dei casi, il Ministro "ripiega" sul parere del "suo" Consigliere Diplomatico. Talora, invece, è il CSMD a recarsi direttamente dal Ministro. Una situazione che si commenta da sola (cfr. figura 3).

23. Una riunione del Comitato Esteri-Difesa è stata convocata nel Giugno 1992 presso lo SMD. Per la Difesa, sono stati inviati, tra gli altri, il Capo del III Reparto SMD ed il suo vice, l'Ufficiale di collegamento distaccato presso il MAE ed il Capo del V Reparto SMD.

24. Anche se ciò può apparire paradossale, l'inserimento del Gabinetto del Ministro nel processo decisionale della Difesa è avvenuto con il consenso dello stesso SMD. Infatti, in un documento di estremo interesse che tratta dei rapporti tra SMD e Gabinetto del Ministro - la circolare SMD-G-006, contenente "Direttive per i concorsi militari in tempo di pace" -, è stata prescritta, per le richieste di concorso di "particolare rilevanza politica o sociale", l'acquisizione del "preventivo avviso del Gabinetto del Ministro" (art. 4, par. 4). In questo modo, con un suo stesso documento, lo SMD ha ceduto parte non indifferente dei propri poteri in materia di politica militare al Gabinetto. È probabile che alla base di questa scelta ci sia stata la volontà dello SMD di dividere la responsabilità delle decisioni politicamente più impegnative con l'organo del Dicastero ritenuto più vicino al Ministro.

25. Cfr. Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, art. J.4., e Dichiarazione sull'Ueo allegata al Trattato; Dichiarazione di Petersberg del Consiglio dei Ministri dell'Ueo, 19 giugno 1992, punti 2 e 9.

26. Questo coinvolgimento, peraltro, sta significativamente aumentando, come prova l'avvenuto schieramento di "osservatori" della Cee sul territorio croato. Appartenevano al gruppo delle unità Cee inviate in Croazia l'elicottero italiano ed il suo equipaggio recentemente abbattuto.

27. Si è registrata, in effetti, una vera e propria disputa terminologica sull'esatta definizione di questo incarico: la Farnesina ha insistito a lungo - e con successo

sulla qualifica di "Consigliere Militare" del Permrep, al sospetto scopo di sganciare anche sul piano formale questo generale dai suoi subalterni nella RICA e di isolarlo da ogni possibile input proveniente dalla Difesa. In ambito SMD, invece, lo si è designato più tradizionalmente - ma con minor fortuna - come "Addetto per la Difesa". Ai fini della presente trattazione, le due dizioni verranno impiegate indistintamente.

28. Le competenze degli Uffici Politica Militare 1 e 2 della RICA sono in corso di ridefinizione per tener conto del mutamento di scenario strategico.

29. Mentre il personale di "Italstaff" percepisce soltanto gli assegni della Difesa, i membri di "Italnato", in quanto dipendenti da un Ambasciatore, fruiscono del trattamento integrativo assicurato dalla Farnesina al personale MAE in servizio all'estero. Gli uomini di "Italnato", conseguentemente, pur lavorando fianco a fianco di quelli di "Italstaff", nello stesso edificio (il Quartier Generale della Nato), hanno un reddito considerevolmente superiore.

30. In particolare, rispettivamente con direttiva dell'allora Ministro della Difesa Helmut Schmidt e con legge del Congresso (il Goldwater-Nichols Act del 1986), tedeschi ed americani hanno reso il periodo trascorso presso la Nato ed altri importanti fori internazionali - oltretutto nelle strutture nazionali interforze - un requisito fondamentale per la promozione ai gradi più elevati della carriera militare.

31. Può essere interessante notare che, a differenza di quanto accade per il Dpc e l'Npg della Nato - di cui si occupa il nostro Rappresentante Permanente presso il Nac le attività dello "Special Working Group" (Swg) e del "Defence Representatives Group" (Drg) - organi sussidiari del Consiglio Permanente dell'Ueo - non ricadevano nelle competenze dell'Ambasciatore d'Italia a Londra, ma erano seguite da delegazioni miste Esteri-Difesa composte da personale direttivo di stanza a Roma.

32. L'Addetto per la Difesa nell'Ambasciata d'Italia a Londra, in effetti, non ha mai avuto a disposizione del personale militare incaricato di occuparsi delle problematiche Ueo.

33. Tale massimo organo militare potrebbe presto identificarsi con il Comitato dei Capi di SMD dei paesi membri dell'Ueo. Al momento, esiste il ChoDS (Chiefs of Defence Staffs), che è una sorta di conferenza periodica dei CSMD ancora non assimilabile al Military Committee della Nato. Ad un livello inferiore, ma dotata del carattere di permanenza che manca al ChoDS, c'è, dal 1° ottobre 1992, la Cellula di Pianificazione Ueo. Sovranazionale, questa Cellula prepara studi e piani di contingenza (ad uso del Consiglio Ueo) soggetti al vaglio preventivo da parte del ChoDS. La Cellula è in contatto con il Military Committee della Nato, con Shape e con gli Stati Maggiori nazionali. Vi siedono due ufficiali italiani. Il collegamento tra la Cellula ed il CSMD è tra i compiti del Mildel Ueo.

34. In effetti, una delle argomentazioni più frequentemente impiegate contro l'attribuzione al Milrep di funzioni consultive in favore del titolare della RICA è l'eccessiva vastità dei problemi affrontati in ambito "Italnato". Questa obiezione potrebbe facilmente essere superata trasferendo ad "Italstaff" il personale militare operante nella RICA. In realtà, l'ostilità della Farnesina verso ipotesi di questo tipo si spiega probabilmente in altro modo: cioè con il timore del MAE di perdere il primato gerarchico del Permrep Nato sul suo Consigliere Militare.



## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

LUIGI CALIGARIS

La complessità del tema e la ricchezza e varietà delle considerazioni offerte dai sei ricercatori consigliano di organizzare per singoli aspetti e consequenzialmente il loro prodotto, impostato unitariamente ma elaborato autonomamente, al fine di trarne utile spunto per ammaestramenti che possano contribuire non solo al chiarimento del contenzioso di sicurezza europea ma anche alla definizione delle linee della politica di sicurezza nazionale.

Il discorso sarà perciò articolato nei seguenti sottotemi: il contenzioso, il problema istituzionale e le sue soluzioni, il problema della cooperazione industriale e, infine, gli strumenti istituzionali italiani in un quadro di competizione/collaborazione associato a un momento di grandi aspettative di riforma politica, strategica e istituzionale a livello globale e regionale.

### 1. LA DIFESA EUROPEA NELL'IMPASSE FRA PROSPETTIVE E PROBLEMI.

È opinione comune a tutti i ricercatori stranieri che l'Occidente sia ancora lontano dall'affrontare seriamente l'ambiziosa progettazione dell'architettura della difesa europea. Si ha l'impressione che, tramontato l'ambizioso traguardo della costruzione di un architettura europea e quello ancora più ambizioso proposto da Bush di *"un nuovo ordine mondiale"* (The New World Order), l'Occidente si sia tutt'al più rassegnato a (1) *"navigare a vista"*.

Prevalgono ancora le *"quick fixes"* (gli aggiustamenti contingenti), le gesta simboliche e dimostrative e i tentativi di dare vita, mantenere in vita o rivitalizzare nuove istituzioni mentre (De Ruiz Palmer) *"La trasformazione del concetto politico, delle strutture militari e le soluzioni istituzionali sono ancora confuse e difficili da prevedere"*.

È condivisa la sensazione che gli europei (Chipman), anziché dedicarsi corpo ed anima alla sostanza del problema, siano ispirati da una fideistica attrazione per le istanze istituzionali, considerandole il problema da risolvere anziché, come esse in realtà sono, solo i *"prodotti e fattori del sistema internazionale"* (Wessels). In questo modo troppi acronimi (CSCE, NATO, UEO, CE) entrano in competizione (Treverton) sul tema della difesa europea, ed altri *"hanno ruoli o aspirazioni per trattare di sicurezza"*.

Non è cosa da poco, non è, cioè, solo problema di metodo. Infatti le istituzioni hanno degli obiettivi limiti soprattutto quando non hanno chiare finalità e non esistono forti motivazioni alla base della loro creazione, della loro impostazione o della loro riforma.

Ciò è vero soprattutto nel momento attuale quando si è considerevolmente attenuato per l'Occidente il fattore coesivo e stabilizzante della minaccia generale mentre è invece molto aumentato il rischio non ben definito di destabilizzazione legato a molteplici fonti di crisi.

Per tali motivi, si ritiene che la nozione di sicurezza comune debba essere rivista includendo (Wessels) altri argomenti quali gestione delle crisi, *peace-building, peace-making, peace-maintenance, peace-enforcing*.

Non è cosa da poco dato che il concetto di pace è, se preso da solo, quanto mai astratto e può essere invocato a sostegno degli interessi più disparati (2). Lo stesso Clausewitz ricordava che (3) *"ogni aggressore è sempre amante della pace; vorrebbe infatti non trovare resistenza alla sua occupazione"*.

Il concetto astratto di pace, definibile come scopo umanitario, non è quindi sufficiente a costruire uno scopo politico per cui sia giustificato battersi e tale da produrre risultati duraturi; può semmai portare a una tregua d'incerta durata. Il problema che ha interrotto la pace resterebbe irrisolto e si riproporrebbe a non lunga scadenza.

Ciò è tanto più vero quando la chiave di lettura del problema pace è dissociata dalla difesa nazionale per essere trasferita a missioni multinazionali, per così dire *"fuori area"* (4). In quei casi si scontrano non solo le diverse concezioni sulla soluzione di pace a cui tendere da parte delle nazioni che sono chiamate a intervenire a favore della missione di pace, ma anche i loro diversi interessi nazionali (5).

Questa situazione non favorisce la formazione di un interesse comune mentre premia gli *"interessi nazionali diversi"* (les intérêts partagés). Risulta quindi estremamente difficile a queste condizioni costruire, specie in tempi relativamente brevi, uno scopo politico chiaro che funga da matrice comune a una missione militare. Riesce anche assai problematico assicurare una gestione politica comune agli impegni multinazionali che sia coerente con l'evolversi della situazione (6).

Questa situazione richiede una rivoluzione integrale del concetto di sicurezza in quanto l'impegno multinazionale, e soprattutto quello di pace, tende a dissociare l'interesse nazionale dall'impegno nazionale esigendo forme estreme di impegno collettivo senza plausibili ritorni per chi s'impegna a proprio rischio.

E non è affatto improbabile che nel decidere gli impegni di sicurezza in assenza di un ben chiaro scopo comune si possano rafforzare le divergenze fra partner occidentali sul tipo di missioni da compiere, sui risultati da perseguire e, infine, sulla partecipazione di ognuno ai rischi e ai costi delle missioni.

Le missioni di pace, soprattutto quelle che richiedono l'uso della forza, non si sottraggono alle regole di Clausewitz sulla indispensabile matrice politica di ogni sforzo militare, infatti (7) *"ogni epoca ha il suo tipo di guerra, le sue condizioni limitative, i suoi peculiari preconcetti"*.

Tuttavia, a prescindere da una particolare azione in una determinata epoca ogni impegno va politicamente soppesato perché (8): *"nessuno avvia una guerra, o piuttosto nessuno che ragioni lo fa, senza avere prima ben chiaro in mente cosa intende conseguire (lo scopo politico) con quella guerra e come intenda condurla"*.

Sono cose da ricordare perché l'associazione di attivismo militare e di assenza di scopo politico comune può facilmente portare gli occidentali, e soprattutto gli europei, ad impegnarsi in avventure militari a rischio senza averne prima ben soppesato le finalità, la durata e le conseguenze.

Nella difficile costruzione di uno scopo politico e di uno sforzo militare comuni sono oggi fattori di coesione (Wessels) *"la prossimità geografica all'area di rischio (ma è anche vero il contrario), l'interesse comune alla stabilità (quale? Globale, regionale o locale?), la comune consapevolezza verso minacce esterne (quali? Le proprie o quelle comuni?)"*. Tuttavia non sono sufficientemente forti e le percezioni non sono uguali".

Nell'impatto creato dalla mancanza di un chiaro scopo politico per la sicurezza europea, (Chipman) *"gli europei si perdono in dibattiti su quale istituzione preservare o creare"*. In questo dibattito, più dell'interesse comune *"conta la percezione di ognuno del proprio potere burocratico all'interno di questa o quella istituzione"*. Come dire, il *"fight for the turf"*, la difesa del proprio orticello, rimpiazza politica e strategia.

Gli impegni di sicurezza, quindi, e soprattutto quelli che esigono l'uso della forza sono anticipazioni scarsamente realistiche in assenza di una radicale integrazione politica fra le parti che trova grandi difficoltà a decollare e d'una transnazionalità che esiste più a livello di problema che non di soluzione.

Come è infatti storicamente accertato, in assenza di un interesse forte e comune (9) *"Statisti e nazioni ostentano opinioni molto diverse sui problemi geopolitici e geostrategici del mondo.... ognuno valuta lo stesso problema secondo la propria prospettiva geografica"*. E secondo la propria percezione dell'interesse nazionale. L'impegno di ognuno dipende quindi in larga misura dalla convergenza fra l'interesse nazionale e quello collettivo più che da ecumenismi generici.

Mancando di elementi coagulanti, le soluzioni in chiave istituzionale rischiano di essere degli sforzi di facciata a celare l'incapacità di affrontare in concreto il problema della Sicurezza europea. Oppure, di divenire punto d'incontro o di scontro fra coloro che le favoriscono oppure le osteggiano a seconda che vedano in esse rappresentati od ostacolati i propri interessi nazionali.

Si può ritenere, e spesso si ritiene, che la tensione fra i membri venga assorbita all'interno di istituzioni multinazionali in grado di provvedere a un costante ed equo equilibrio fra i loro componenti, comunque dotati e comunque locati, in merito ai diversi argomenti (issues) da essi gestiti.

In base a tale convinzione le istituzioni multinazionali sono soggetti arbitrari equilibrati ed imparziali in grado di tutelare, compensandole, le differenze fra i loro componenti, in base a criteri obiettivi.

In realtà, tale compensazione collettiva è realizzata solo in parte e imperfettamente dato che, almeno fino a quando non si realizzerà un alto grado di integrazione politica fra le parti, i conflitti di interesse e le lotte per l'esercizio di influenza e potere si trasferiscono dai contesti nazionali all'interno di tali organismi.

Le tensioni sono certamente meno evidenti in quanto vengono burocratizzate e flemmatizzate all'interno di tali istituzioni ma non si può affatto escludere che esse si riproducano in altre forme più difficili da percepire nonché da controllare.

Si opera in quel caso il trasferimento all'interno di tali organismi delle (Chipman) gerarchie, delle tensioni e degli interessi già esistenti fra stati. E insieme ad esse la predominanza ovvero la subalternità dei singoli attori-stato, anche se rese in modo non manifesto.

Il rapporto conflittuale fra "centro" e "periferie" (10) non si esaurisce quindi né tantomeno scompare e, all'interno delle Istituzioni internazionali si possono perciò riprodurre o anche accentuare le distinzioni fra paesi politicamente (11) "influenti" e "deferenti", implicito conferimento del diritto alla "influenza politica" per i primi e del dovere della "deferenza politica" per i secondi.

Non si può infatti negare che (12) nel sistema globale c'è una gerarchia marcata tale da provocare *"una stratificazione (gerarchica) all'interno dell'organismo (internazionale) attore/non stato"*. Tale stratificazione *"provoca la riduzione della autonomia dell'attore/non stato asservendolo agli interessi dei maggiori stati"* che si rendono interpreti dell'interesse comune.

La stessa *"ripartizione dei ruoli"* (division of labour) che oggi ritrova consenso quale forma di coesistenza della sicurezza globale può essere coartata a favore del centro se (13) *"le nazioni al centro si avvalgono dell'obbedienza fornita dai paesi alla periferia per l'attuazione delle decisioni (dalle prime sponsorizzate)"*.

Interessante è il rapporto fra perifericità e centralità nel contesto del gioco politico. La centralità, valorizzata ai fini del mantenimento ovvero della crescita del potere politico sottintende l'esercizio di un potenziale decisionale, in un rapporto in cui le nazioni (14) *"al centro"* decidono, mentre quelle *"periferiche"* obbediscono.



Sono quindi comprensibili e giustificati i timori di (15) "*marginalizzazione*", condivisi dai paesi alla periferia geopolitica ma anche da quelli che percepiscono oltre che un proprio minore potenziale generale rispetto ai grandi attori del centro anche la propria inadeguatezza politico-istituzionale.

È infatti assodato che (16) "*molte nazioni sono impedita a muoversi rapidamente dalle proprie Istituzioni condizionate dalla riluttanza a liberarsi di cose e metodi superati per inseguire nuove dimensioni*". Sostiene peraltro Machiavelli (17) "*le repubbliche deboli sono mal risolte e, se le pigliano alcun partito, nasce più da necessità che da elezione*"; tendenza comunque perdente che si aggrava in assenza di situazioni chiaramente definite.

Perifericità e centralità, non sono tuttavia valori assoluti né sottintendono obbligatoriamente posizioni e ruoli antagonisti. Inevitabilmente il "*centro*" intrattiene rapporti di varia natura con la "*periferia*". Da ciò emerge che (18) "*gli interessi comuni a quelli che risiedono nel centro del centro e di quelli al centro della periferia possono essere sfruttati da chi sta alla periferia*", facendo leva non solo sugli interessi comuni ai paesi del "*centro*" ma anche su quelli che dividono il "*centro*".

Secondo varie tesi di geopolitica, peraltro, i paesi "*periferici*" non sono affatto tenuti a rassegnarsi alla propria marginalità bensì tendere ad acquisire una propria centralità, più che rendendosi attive in varie e disordinate iniziative (19), rafforzando le proprie istituzioni e strutture e rendendole più solidali fra loro e competitive verso l'esterno per porle in grado di rappresentare con competenza, continuità e disinvoltura l'interesse nazionale nei rapporti internazionali.

L'internazionalismo ad oltranza che si manifesta in forme partecipative disordinate e spesso mal meditate verrebbe così sostituito da un internazionalismo ragionato, alla ricerca dell'equilibrio fra interesse comune e interesse nazionale nella doverosa competizione che segna la collaborazione internazionale.

Questi limitati cenni alla contrattazione e gioco politico degli attori internazionali, stimolati dalle considerazioni formulate nel corso delle analisi estere sulla sicurezza europea, dimostrano come sia importante comprendere quali forme di competizione si presentino nel contesto internazionale in un momento di accelerata evoluzione verso forme sempre più "*transnazionali*" del gioco politico-strategico oltre che economico.

È un argomento che interessa da vicino il nostro paese. In Italia più che altrove, infatti, per la scarsa incisività delle istituzioni, per la tendenza a un ruolo genericamente partecipativo, per la riluttanza a dibattere in termini duri di "*problem solving*" oltre che per attrazione verso la mediazione discreta all'interno delle istituzioni, si è spesso portati ad accentuare il ruolo delle istituzioni internazionali a prescindere dalle loro effettive possibilità e dal nostro interesse nazionale.



Un altro aspetto dell'attivismo occidentale che segnala sia l'impossibilità di definire chiaramente un nuovo concetto di sicurezza sia la competizione fra le varie istituzioni che si interessano di sicurezza, è la costruzione di nuove strutture operative che anticipano una scelta politico-strategica ancora indefinita.

Appartiene a tale tipo di scelta, la Rapida Reaction Force (RRF) della Nato criticata dalla Francia per l'assenza di una motivazione strategica. Non si può dare torto alla Francia per la sua critica dato che (Chipman) *"la strategia della reazione rapida e della mobilità è poco convincente di fronte alle difficoltà politiche di fare qualcosa"* (20).

Paradossalmente però anche la Francia procede nella stessa direzione. Infatti, è ancora più indeterminato il quadro politico-strategico-operativo che ha portato alla nascita del Corpo d'Armata europeo, promossa da Francia e Germania senza una strategia alle sue spalle e con varie incertezze fondamentali, quali i vincoli posti dalla Costituzione tedesca all'impiego fuori del suolo tedesco e l'estraneità delle forze francesi dalla difesa integrata della Nato (21).

Sorge quindi il dubbio che le varie strutture militari (22) che oggi vengono alla luce siano soprattutto parte di una competizione politica, di lanci e rilanci sul tavolo diplomatico per non lasciare l'iniziativa alla Nato. Viene così perseguito (Chipman) *"un gioco a somma zero, in cui quello che è buono per la Nato danneggia la causa europea e viceversa"*.

Treverton riassume il contenzioso, facendosi portavoce dei dubbi americani *"La Nato annuncia la RRF, l'UEO propone il doppio cappello, la Francia risponde con l'Eurocorps, ma non si sa cosa ci sia di serio dietro questa iniziativa"*.

In questa situazione in cui non c'è un ruolo chiaro per alcuna istituzione europea né tantomeno per le strutture militari europee ed euratlantiche non è chiaramente possibile operare una *"divisione dei ruoli"* fra coloro che vi partecipano né tantomeno avviare la rivoluzione concettuale richiesta nel campo della sicurezza.

Sembra quindi anche utopistico o perlomeno prematuro tentare, fra europei e ancora meno fra le due sponde dell'Atlantico, di dare corpo a una politica di Sicurezza generale che comprenda tutto lo spettro dei possibili interventi dalla politica economica all'uso della forza.

Pur riconoscendo che è oggi fondamentale (Wessels) *"integrare come mai fatto prima le misure economiche, diplomatiche e politiche al fine del "peace-building... assieme al ruolo comune nel "peace-enforcing.. legando strumenti "soffici" (soft) e "duri" (hard) in una strategia comune"*, difficilmente questa ambiziosa aspirazione verrà soddisfatta.

Permangono e talvolta si esasperano (Chipman) ancora le competizioni fra istituzioni interessate alla sicurezza europea (23) e sono ancora forti le riser-

ve delle singole nazioni verso risposte multilaterali che richiedono forti investimenti mentre non offrono ritorni individuali chiari e importanti.

Si deve quindi comprendere che, nelle attuali circostanze, gli interventi multinazionali di qualsiasi tipo, e soprattutto quelli militari, offrono una partecipazione ai rischi e ai costi ma restituiscono in cambio un debole e spesso non definibile ed effimero ritorno politico, soprattutto per i paesi senza aspirazioni di leadership che non hanno né risorse né modo di convogliare questi interventi in una strategia generale.

In definitiva, se si concorda con Clausewitz che (24) *“lo scopo di ogni arte (e non solo della guerra) è l'impiego di ogni mezzo disponibile per uno scopo predeterminato”* appare ancora aleatorio aspirare fra tanti partner a un modulo comune di strategia globale per la Sicurezza europea quando i mezzi disponibili sono ancora prerogative nazionali e quando lo scopo comune è disponibile forse in caso di impegni *“soffici”* ma contrasta seriamente con i singoli interessi nazionali in caso di impegni *“duri”*.

È giusto quindi parlare di rivoluzione concettuale in termini di sicurezza dato che, per la prima volta nella storia, si richiede alle singole Nazioni, e soprattutto a quelle occidentali, di rinunciare ai propri Sacri Egoismi nazionali per optare verso un solidale Altruismo multinazionale.

Il passo da compiere è quantomai lungo e difficile, richiede quindi uno sforzo politico e strategico senza precedenti a tutti coloro che si propongono di essere parte attiva di questo processo e non solo attori marginali e *“defendenti”*.

## 2. IL PROBLEMA ISTITUZIONALE E LE SUE SOLUZIONI.

### a. Le tendenze generali.

Come già anticipato, l'attivismo europeo è dedito soprattutto alle modifiche di ordine istituzionale, dando meno spazio a quelle di ordine sia politico sia strategico. È indubbiamente un'inversione di metodo in quanto le istituzioni dovrebbero conseguire dagli scopi politico-strategici per poterli servire e non viceversa.

Si possono individuare (Wessels) a proposito del nuovo quadro istituzionale tre scuole di pensiero:

1<sup>a</sup>. *Mutamento radicale.* Si propone di dissolvere gli organismi eredi della guerra fredda, di creare sistemi di sicurezza paneuropei, di cancellare le istituzioni solo occidentali. Questa è una tesi che trova pochi sostenitori e solo fra gli avversari ad oltranza dell'Alleanza Atlantica.

2<sup>a</sup>. *Status quo*. Le istituzioni occidentali hanno la richiesta capacità militare e vanno mantenute a causa delle inquietanti incognite sul futuro dell'ex Unione Sovietica, sulla proliferazione di armi nucleari, sulle nuove sfide nell'Europa Orientale, sulle turbolenze islamiche e sul Mediterraneo. Per fronteggiare queste situazioni basta qualche adattamento sul piano militare. Questa tesi è sostenuta paradossalmente dalle nazioni centro-orientali europee che vorrebbero associarsi alle organizzazioni di sicurezza occidentali.

3<sup>a</sup>. *Approccio "morbido"* al problema della sicurezza privilegiando assetti di peace-building sul piano politico, economico e sociale. In coerenza, rafforzare le istituzioni che trattano questi aspetti per stabilire qualche forma d'integrazione.

La prima scuola di pensiero è vetero pacifista e non offre alcuna garanzia di sicurezza in un momento in cui si moltiplicano le crisi e le occasioni di confronto nel mondo; la seconda è riduttiva e risente d'un tecnicismo incrementale inadeguato per fronteggiare una situazione di grande complessità sul piano politico, economico e strategico-militare; la terza, che appartiene alla scuola delle iniziative "*soffici*" ignorando altre di tipo "*duro*", sembra alquanto irrealistica in un momento in cui organismi "*soffici*" (ONU, CSCE) chiedono agli organismi militari di avviare impegni "*duri*".

Mentre la prima e la seconda scuola di pensiero, se associate, offrirebbero solo un pericoloso vuoto di sicurezza, migliori prospettive presenterebbe invece l'associazione fra la seconda e la terza, fra organismi "*soffici*" e "*duri*" e fra iniziative "*soffici*" e "*dure*" (bastone e carota) all'interno dello stesso organismo.

#### b. *La Nato*.

La Nato, del resto, ha già sposato entusiasticamente questo tipo di approccio al problema del proprio rinnovamento. La costituzione del Nato Cooperation Council (NACC) è solo il più vistoso esempio della sponsorizzazione di iniziative di "*soft cooperation*".

È un'iniziativa interessante ma con una rappresentanza bizzarra (Trevanton, Chipman) poiché, avendo associato l'Unione Sovietica si è trovato, dopo la sua frantumazione, a ospitare stati quali il Tajikistan e il Turkmenistan, che non hanno nulla a che vedere con la sicurezza europea.

È un caso evidente di iniziativa politica divorziata dalle geopolitica e dalla geostrategia (25). È comunque possibile che in futuro si razionalizzi ex post la composizione del NACC escludendone quei paesi che non hanno alcun utile ruolo da assolvere.

Inoltre, troppo entusiasmo della Nato per iniziative "soft" può produrre un suo indebolimento non solo all'interno ma anche all'esterno, in quanto essa è (Chipman) "*un polo di attrazione fortissimo*" proprio per la sua reputazione in termini di capacità militari, cioè "hard" (26).

Si propone quindi, di sposare senza troppo entusiasmo la conversione della Nato da "hard" in "soft" anche perché la Francia ha dimostrato di non gradire la ricerca, da parte della Nato, di un ruolo politico alternativo. L'istituzione del NACC è considerata anche come (Chipman) "*un confidence trick*", un accorgimento per guadagnare fiducia.

La Nato continua ad essere determinante per il suo ruolo di istituzione euroatlantica in quanto è riconosciuta l'importanza della continuità dell'impegno americano in Europa (27). Si tratta però di conciliare i dubbi europei con i sospetti americani convertendoli in stimoli reciproci di cooperazione.

Alla reazione di Bush al Summit di Roma del 1991 verso un europeismo ritenuto eccessivo e lesivo dell'interesse americano in Europa è subentrata l'offerta americana della "*partnership in leadership*" che è però tutta da sperimentare.

La Nato (Treverton) ha reali potenzialità militari ma "*va drammaticamente rivista, deve pensare di più all'Europa e meno al Golfo*". La strada per giungervi è lunga. Un passo importante è superare l'impasse del "*fuori area*" che ne ha condizionato fortemente l'evoluzione.

In un primo tempo ha optato per una via indiretta, offrendo i propri servizi ad istituzioni politiche quali l'ONU e la CSCE; in questo quadro rientra la prevista missione in Bosnia. Se invece la Nato vorrà impegnarsi autonomamente nel "*fuori area*" dovrà evitare di interferire con altre istituzioni, soprattutto l'UEO ma anche la CSCE.

Fra le iniziative a favore della pace, la Nato si sta organizzando per consentire anche ai membri non Nato del NACC di intervenire. Sul piano militare, può svolgere un ruolo importante (Chipman) preparando le loro forze a partecipare ad operazioni della Nato. In questa direzione il NACC offre migliori prospettive in termini di efficienza/efficacia della CSCE.

È importante comunque che il NACC non si sovrapponga politicamente alla CSCE e limiti le sue iniziative ad impegni di pace; in questo modo (Wessels, Chipman) non provocherà i sospetti nell'ex Unione Sovietica che esso ambisca a divenire un organismo di tutela dei paesi dell'Europa centro-orientale da sue temute intrusioni.

Vi è infine da aggiungere in merito al futuro ruolo del NACC nelle missioni al servizio della pace, che esso dovrà anche risolvere il problema della partecipazione di paesi neutrali che non ne fanno parte (Austria, Svezia, Finlandia) ma che hanno forte propensione per missioni di pace.

Con tutte queste iniziative la Nato sta evolvendo in organizzazione regionale; dovrà quindi evitare che possibili competizioni possano prendere cor-

po fra essa e la CSCE, che si è già data uno statuto da organizzazione regionale in chiave paneuropea. Una divisione dei ruoli non dovrebbe essere difficile fra due istituzioni con potenzialità tanto diverse; in prevalenza politica la CSCE, soprattutto politico-militare la Nato.

### c. L'UEO.

La sua evoluzione dopo l'iniziativa Gensher/Colombo nel 1983 è anche dovuta al fatto che esso offriva uno spazio ai paesi della Comunità Europea non neutrali. Chi non voleva toccare la sua neutralità nella Comunità non era membro dell'UEO.

Soprattutto dopo il Trattato di Maastricht (28), l'Unione Europea Occidentale (UEO) ha preso a muoversi con maggiore incisività. Fra i segnali positivi: prima, (Treverton) la partecipazione piena (non l'associazione) a Turchia e Grecia dopo l'adesione della Spagna e del Portogallo, poi (Chipman) il trasferimento della sede da Parigi a Bruxelles dove potrà meglio corrispondere sia con la Nato sia con la Comunità e, infine, (Wessels, De Ruiz, Palmer, Chipman) il passaggio dell'IEPG ed Eurogruppo all'UEO con una spinta verso maggiore cooperazione europea nel campo degli armamenti.

Meno chiare sono le linee di evoluzione dell'UEO sul piano sia politico sia militare. Non è stata accolta né la proposta italiana di fondere l'UEO nella Unione Europea né quella franco-tedesca di affidare all'Unione Europea il compito di dare le direttive all'UEO. I rapporti fra UEO e Unione Europea restano quindi sciolti. L'Unione può richiedere all'UEO di elaborare una politica di difesa ma quest'ultimo è libero di decidere le sue priorità.

È da considerarsi apprezzabile (Chipman, Wessels) il tentativo di ostentare il ruolo militare dell'UEO mediante la partecipazione a missioni di vario tipo (Golfo Persico, embargo navale all'Ex Jugoslavia), l'istituzione di una cellula di pianificazione e l'assegnazione di forze all'UEO.

Tuttavia le missioni navali sono state finora (Chipman, Treverton) un gioco facile, mentre per missioni più impegnative l'UEO manca di tutto: strutture militari proprie, comando/controllo, trasporto aereo, ecc.; non pare quindi di saggio tentare di affidargli compiti per i quali non ha neanche la necessaria esperienza.

Inoltre, la competizione fra UEO e la Nato resta. Per l'UEO il problema è riuscire a fare di più in termini di politica di sicurezza senza irritare gli americani. Ma, (Chipman) creare una organizzazione "*Nato friendly*" non è facile poiché la Francia non accetta un aumento del ruolo politico della Nato.

Un esempio del potenziale contrasto fra la Nato e l'UEO è dato dalla



apertura di un *"forum di consultazione"* con i paesi dell'Est, (Chipman) *"goffa duplicazione"* del NACC che darebbe due organismi con ruoli analoghi a doppia velocità: più forte la Nato, più lenta l'UEO.

Fra le iniziative in chiave europea, emerge il Corpo d'Armata franco tedesco, noto come Eurocorps, assegnato all'UEO assieme alla brigata anfibia anglo-olandese, alla divisione multinazionale Nato dell'Europa Centrale e, in futuro, a una forza navale franco-italiana-spagnola.

L'Eurocorps sarà operativo nel gennaio 1995 ma (Treverton) *"non si sa cosa ci sia di serio dietro questa iniziativa"* (29). Né si sa se e come potrà essere usato fuori area permanendo le riserve costituzionali tedesche. Per ora è un simbolo della futura identità europea di difesa.

In definitiva, non sembra ancora giunto il momento di dare serie responsabilità operative all'UEO che non ha, peraltro, ancora chiarito il suo ruolo rispetto alla Comunità Europea ed alla Nato. Secondo Chipman *"finora una cooperazione reale fra Nato, Comunità ed UEO non esiste. Solo la cooperazione dotata di sostanza sopravviverà"*.

#### d. La Comunità Europea.

Il Trattato sull'Unione Europea di Maastricht è un fatto storico nel processo d'integrazione europea. È importante la decisione di giungere a una *"difesa comune"* poiché consentirà alla Comunità di trattare in termini di strategia generale liberandosi dell'handicap di separare argomenti politici da quelli economici o militari. È un passo determinante verso l'adozione di una cultura politico-strategica collettiva in ambito europeo.

Un passo importante dell'Unione Europea (Chipman, Wessels) è stato di varare la strategia DEM (Dialogo politico, ECU diplomacy o diplomazia finanziaria basata sull'ECU, Mercato) nella conclusione di accordi con gli stati centro-europei. Questi accordi offrono uno status molto privilegiato.

Manca ancora una *"gamba"* importante, quella della sicurezza militare, per farne un pacchetto d'offerta completo. Una lacuna che potrebbe essere colmata in questo come in altri casi in futuro. Tuttavia è anche vero che associando Austria, Finlandia e Svezia (30), neutrali, l'Unione Europea potrebbe trovare maggiori difficoltà a trattare di sicurezza militare.

È anche importante l'introduzione del voto di maggioranza nella Politica comune Estera e di Sicurezza (CFSP). La sua adozione in settori così vitali comporta, assieme ad una maggiore incisività decisionale, anche la riduzione di sovranità dei singoli oltre che la possibilità di fare prevalere le posizioni dei paesi più forti (Centro) su quelle degli altri (Periferia).

Questo contesto, che si propone di porre fine al precedente immobilismo, darà luogo a una contrattazione dinamica fra le parti con sforzi incrociati di cooptazione per la formazione di leadership sia permanente sia su singole "issues". Dovrà quindi stimolare responsabilmente le istituzioni dei paesi membri a porsi in condizione di lottare per influenzare nel senso ritenuto da loro giusto le scelte in cui credono.

È vero che l'adozione della clausola di esclusione consentirà a quei membri che vogliono sottrarsi a sforzi di sicurezza o difesa di starne fuori. Tuttavia, il ricorso a questa clausola non potrà che essere limitato se non si vorrà essere esclusi dal processo decisionale oltre che accusati di non partecipare ai "rischi" ed "oneri" collettivi. Come sostiene Treverton *"la distinzione del futuro sarà fatta in termini di chi è in grado di agire e chi no"*. Il messaggio sembra quantomai chiaro.

#### e. La CSCE.

Fra le costruzioni istituzionali recenti è quella che più ignora, in omaggio al New Thinking, i presupposti tradizionali della capacità/potere degli Stati e della copertura geografica della sicurezza. È cioè geopoliticamente e geostrategicamente anomala e (Treverton), presto o tardi, *"dovrà fare i conti con la carta geografica dell'Europa"*.

Si è riconosciuta *"Organizzazione Regionale"* sotto Statuto ONU, capitolo 8, alla Conferenza di Helsinki del 1992. Comprende 52 paesi membri di cui 4 nel Consiglio di Sicurezza. Tuttavia non ha un Consiglio proprio, ha un corpo esecutivo debole e frazionato anche sul piano geografico fra vari organismi deboli.

Le sfide attualmente più serie per la CSCE sono la ex Jugoslavia, il Nagorno-Karabach, fra Ungheria e Slovacchia. Nel frattempo la CSCE sta creando procedure di gestione della crisi e conciliazione e ha nominato un Alto Commissario per le Minoranze.

La CSCE in questo contesto si propone come sistema di *"early warning"* ma dovrà divenire più efficace nella diplomazia preventiva e nel monitoraggio delle situazioni interne al fine di assicurare il buon governo secondo regole comunemente accettate.

Le ambizioni della CSCE sono in crescita ed è possibile che possa (Chipman) costruire regole di comportamento regionale vincolative per tutti, assieme a dei codici di condotta limitativi delle sovranità nazionali, quale passo per legittimare la propria ingerenza all'interno degli Stati. Si prospetta anche la possibilità che (Chipman) si dia il via a un regime politico/economico/legale

se si troverà il modo di conciliare le iniziative economiche del G7 e della Comunità con quelle politiche della CSCE e dell'ONU.

Ora la CSCE prevede operazioni di pace da demandare alle esistenti istituzioni politico-militari occidentali in Europa (Nato, UEO) per l'esecuzione. È anche in via di creazione una corte per arbitrati. Tuttavia i suoi limiti decisionali sono più che evidenti.

Il voto unanime dei membri è infatti fonte di paralisi. Fra le possibilità di sblocco della situazione vi è (Chipman) quella d'imporre alla CSCE, organizzazione regionale, le decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, organizzazione globale. Si tratterebbe però di una mortificazione del ruolo della CSCE.

Altra soluzione analoga ma più soddisfacente per la CSCE sarebbe quella (Treverton) di dotarla di un Consiglio di Sicurezza proprio, fatto di un "*grouping of the willing*", un gruppo di volenterosi, riconoscendo come tali gli stessi paesi che fanno parte del Consiglio di Sicurezza USA, Russia, Francia, Gran Bretagna) e anche la Germania.

Sia nel caso suggerito da Chipman sia in quello proposto da Treverton si creerebbe pertanto in Europa un Centro decisionale complementare con quello identificabile nel Consiglio di Sicurezza.

È anche vero però che, trasferendo anche sulla CSCE, l'autorità del già esistente "*grouping of the willing*" del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la "*marginalizzazione*" degli altri paesi europei diverrebbe in tale caso intollerabile, soprattutto per l'Italia che a differenza della Germania non viene presa neanche in considerazione come possibile candidato né al Consiglio di Sicurezza né all'ipotetico Centro decisionale della CSCE.

#### *f. Alcune considerazioni generali.*

L'istituzionalizzazione del problema della Sicurezza europea può offrire qualche vantaggio ma può anche comportare dei rischi soprattutto per quei paesi che non sapranno tutelare il proprio ruolo e i propri interessi all'interno delle nuove Istituzioni né stabilire una rete di coordinamento strategico fra tutte le proprie rappresentanze e il centro nazionale.

Il problema più serio è comunque di riuscire a conciliare gli interessi nazionali in campo politico, economico e militare con l'esigenza di sicurezza collettiva. Non sarà facile dato che gli interessi delle Nazioni più forti non di rado divergono.

Sostiene comunque Chipman che "*qualche razionalizzazione della grande proliferazione delle istituzioni che si occupano di sicurezza dovrebbe essere*

*possibile*". È certamente esatto ma è anche vero che ogni Nazione tenderà di guidare il processo di razionalizzazione ovvero il potenziamento dell'Istituzione più gradita o l'anemizzazione di quella più sgradita in linea con il proprio interesse nazionale.

In questo quadro, l'ecumenismo internazionalista "*à tous azimuths*" finora sposato dall'Italia con la tendenza a diluire il proprio interesse nazionale in un generico disegno collettivo, potrebbe nuocere al nostro interesse nazionale nella competizione con paesi più forti e più agguerriti in materia oltre che ben consapevoli del proprio interesse.

### 3. POSSIBILI SOLUZIONI ISTITUZIONALI AL PROBLEMA DELLA SICUREZZA EUROPEA.

La traccia che verrà seguita è quella proposta da Wessels che è la più organica.

#### a. *L'opzione. Prova, sbaglia e rettifica.*

È quella empirica adottata nel presente, sostenuta dalla convinzione che più si prova, più è facile evitare gli errori. Operazione *à la carte*, in cui le Istituzioni competono (Wessels) fra loro "*al mercato libero. Alla prova dei fatti si trova quale serva meglio*".

La maggior parte degli attori/stato non ritiene infatti possibile stabilire un accordo vincolante su di un'unica e comune forma di sicurezza che possa soddisfare tutti i problemi di interesse degli stati europei occidentali. Peraltro, mediante aggiustamenti successivi e pragmatici dovrebbe essere più facile ridurre i conflitti fra gli organismi e le duplicazioni.

Questo metodo dovrebbe, si ritiene, consentire flessibilità nelle operazioni di sicurezza e difesa. Infatti, nel caso che i membri dell'Unione Europea non si trovassero d'accordo, si potrà ricorrere a una diversa matrice politica, UEO oppure Nato. Questo il vantaggio di disporre di vari "*cappelli*" politici per vari tipi di missioni. La ripartizione dei ruoli, "*division of labour*" risulta dalle sperimentazioni anziché da un disegno elaborato.

Soluzione comoda ma non senza rischio. Sul piano politico, infatti, c'è il rischio che i paesi si sottraggano alle loro responsabilità barcamenandosi fra le varie istituzioni; sul piano militare c'è quello dell'indeterminatezza intollerabile per le situazioni militari a basso preavviso (*limited warning*).

I problemi di sicurezza sarebbero così discussi ovunque ma non affrontati e, nel caso lo fossero, avrebbero una forte vulnerabilità politica dovuta all'in-

determinatezza preventiva della matrice.

Infine, in una situazione in cui la domanda di sicurezza proviene dall'esterno (altri paesi, ONU, CSCE, ecc..) a chi si dovranno rivolgere i potenziali clienti? La soluzione del mercato libero dell'offerta libera di sicurezza sembra perciò poco rispondente, anche perché il prodotto esibito dalle varie Istituzioni è lo stesso, le stesse forze occidentali.

In questo modo è possibile che si crei un grande *"vuoto (gap) di credibilità"* verso l'Occidente. E sorge il dubbio che (Wessels) senza una sola Istituzione che possa stabilire e imporre un ordine pacifico, la disponibilità a usare armi *"aumenterà considerevolmente"*. Inoltre, (Treverton), come è già avvenuto nell'ex Jugoslavia, la cooperazione inter-europea sarà identificata anziché come *"grouping of the willing"* come *"grouping of the resigned"* (gruppo dei rassegnati) con ovvie conseguenze per l'influenza europea.

b. 2<sup>a</sup> opzione. *Un ben sintonizzata division of labour fra le istituzioni europee coesistenti e le organizzazioni internazionali.*

In questo modo si tenterebbe di dare una certa autonomia a ogni organizzazione stabilendo chiare ripartizioni funzionali e, se possibile, geografiche fra i vari fori assicurando un efficiente coordinamento fra loro.

Un primo caso potrebbe essere di:

- dare alla CSCE (in stretta cooperazione con il Consiglio di Sicurezza dell'ONU) un ruolo forte nello stabilire un sistema di sicurezza collettiva o di cooperazione. Si verrebbe così a stabilire un regime per le operazioni di pace. Perché però sia possibile la CSCE dovrà rafforzare considerevolmente la propria struttura, il che è quantomeno improbabile (ipotesi già formulata di un proprio *"Consiglio di Sicurezza"*).

Oggi, infatti, è (Treverton) soprattutto un *"ombrello politico per le Nazioni minori, un punto d'incontro fra paesi europei, più idonea ad aiutare la conversione degli stati della Guerra Fredda che a costruire una nuova sicurezza"*.

- rendere la Nato il braccio militare della CSCE specie riguardo all'area dell'ex Unione Sovietica. Gli USA sarebbero presenti in entrambi le organizzazioni offrendo una forte leadership. Resta in questo caso la difficoltà di ottenere una chiara e tempestiva direzione politica da parte di un organismo, quale la CSCE, che decide all'unanimità e in cui (Treverton) *"anche le nazioni minuscole contano"*.

A meno che non ci si accontenti di un *"imprimatur"* iniziale per le missioni da parte della CSCE alla Nato per poi demandare ad essa la gestione politica. La soluzione non sembra però soddisfacente.



- rendere l'UEO il braccio militare dell'Unione Europea e della sua CFSP da usare quando né la CSCE né la Nato servono. Lo scenario possibile è il "fuori area". Questa scelta esige maggiore integrazione fra i membri dell'UEO, coinvolgendo anche i Ministri della Difesa nella CFSP. Le procedure decisionali devono consentire di votare a maggioranza ma anche di sottrarsi a quei paesi il cui "interesse nazionale" contrasta con la missione. Anche questa soluzione presenta un "gap" di credibilità nella formula di direzione politica.

Un secondo caso potrebbe prevedere di assegnare alla Nato e al NACC il ruolo di provvedere ai problemi di sicurezza e difesa dell'ex Patto o anche islamici o del Mediterraneo.

L'UEO avrebbe un ruolo minore di "subappaltatore" per il Consiglio Nato mentre la CFSP non tratterebbe questioni di sicurezza di tipo duro, "hard core".

Questa soluzione si basa sull'ipotesi di una forte leadership americana su CSCE e Nato/NACC.

Un terzo caso ruoterebbe attorno a una forte Unione Europea che sarebbe centro della proposta, attuazione, controllo e imposizione dell'ordine di pace in Europa dell'est ed ex Unione Sovietica. Il sostegno degli USA sarebbe chiesto quando necessario. Questa soluzione sembra meramente accademica perché presuppone:

- che gli Stati Uniti intervengano in Europa su richiesta degli Europei. Ciò sottintende non la "partnership in leadership" fra europei e americani, che è peraltro difficile da porre in opera, ma addirittura una subordinazione americana alla leadership europea. Le condizioni per fare questo non pare che ci possano essere.

- una forte e coerente integrazione a livello europeo, non attendibile prima della conclusione del Trattato di Maastricht, e comunque legata all'ipotesi che i paesi occidentali vogliano perseguire una strategia omnicomprensiva, simile al G-24 verso l'Est europeo. Per ora gli europei sono in disaccordo anche su questioni "soft" di sicurezza, figuriamoci le altre.

In definitiva, tutti e tre i casi risentono oltre che della precarietà istituzionale nel campo della sicurezza anche dell'assenza di un comune disegno politico occidentale. Fra i tre casi, comunque, il secondo è migliore perché gli Stati Uniti fornirebbero la loro leadership in un club omogeneo. Alcuni europei potranno obiettare a questa ingerenza americana in Europa, altri la gradirebbero.

Ricorre, in ogni caso, la prospettiva di creare uno "steering group" in campo occidentale ma non pare chiaro né dove esso debba trovare posto né da chi debba essere composto. È anche dubbio che sia accettabile da parte di molti stati europei che un gruppo ridotto, per quanto influente possa (Treverton) "exercise tutelage" (esercitare la tutela) nei loro confronti.

Anche in questo caso nessuno dei ricercatori, comunque, propone fra i possibili candidati a parteciparvi l'Italia.

c. *Terza opzione. Un'organizzazione centralizzata di formazione della decisione e di decisione.*

In questo caso si stabilirebbe una chiara gerarchia fra le organizzazioni in luogo del sistema "decentralizzato" della prima opzione e "coordinato" della seconda.

Un primo caso sarebbe di investire la Nato della strategia omnicomprensiva verso l'Est europeo e l'ex Unione Sovietica, avvalendosi del rapporto fra NAC e NACC. Ma il Giappone ne sarebbe fuori e difficilmente gli USA e l'Europa delegherebbero alla Nato tanto del loro potere.

Un secondo caso sarebbe di dare queste funzioni a una larga organizzazione paneuropea con una leadership dei paesi europei "più grandi". Ma USA e Giappone ne sarebbero fuori.

Un terzo caso sarebbe un rafforzamento dell'Unione Europea (CE + paesi EFTA) per renderla almeno il "gendarme europeo", basando la sua strategia sul DEM e su un braccio militare. Si attenuerebbe il ruolo degli USA anche se si negoziasse un accordo omnicomprensivo fra USA e Europa.

L'attuabilità di una tale ipotesi è da vedere e comunque ne resterebbe fuori il Giappone rendendo difficili il rapporto di collaborazione con il G7. È da aggiungere inoltre che gli europei occidentali non sembrano ancora disposti a delegare le loro competenze in politica estera e di difesa all'Unione Europea.

d. *Quarta Opzione. Una strategia a doppio uso con una mix istituzionale.*

Nessuna delle tre precedenti opzioni sembra per ora rispondere alle esigenze della Sicurezza europea. Domina ancora l'incertezza sia sulla percezione comune da parte europea dei problemi della sicurezza sia sulle sfide che si dovranno affrontare.

Per ora sembra che l'unica cosa possibile sia di adottare miglioramenti "incrementali" e di ridurre i rischi provenienti da insufficiente informazione, coordinamento e consultazione.

Si dovrà tendere a combinare flessibilmente istanze "soffici" e "dure" e migliorare le procedure di coordinamento fra istituzioni.

Questo metodo che è quello attuale, e che ricalca sotto vari aspetti quello proposto dalla 1<sup>a</sup> opzione, presenta peraltro un grave rischio: la competizione fra organismi può portare ad attivismo istituzionale senza alcun beneficio per la soluzione dei conflitti. E non è affatto detto che l'Istituzione che dovesse prevalere sarebbe necessariamente la più rispondente.

Questa quindi non è una buona scelta anche se per ora è l'unica possibile.

#### 4. IL PROBLEMA DELLA COOPERAZIONE NEL CAMPO DEGLI ARMAMENTI.

##### a. *Quadro generale.*

Il momento evolutivo (De Ruiz Palmer) è contraddistinto dalla crescita del peso collettivo dei membri europei, nel quadro della collaborazione euroatlantica, associato a una consistente riduzione della presenza militare americana in Europa.

La Nato, nel giugno 1991, ha esplicitamente riconosciuto la legittimità e distinzione di ruolo dell'Identità Europea di Sicurezza e a Maastricht, nel dicembre 1991, la Comunità Europea ha sostenuto i principi di "Complementarietà" e "Trasparenza" fra l'Alleanza e la nuova Unione Europea, rendendo la UEO sia la colonna europea della Nato sia lo strumento di difesa dei 12.

Nell'ottobre 1992 la Nato ha costituito in Germania l'Allied Command Europe Rapid Reaction Corps (ARRC) e, dal 1993, il Capo di Stato Maggiore del Supreme Commander in Europe (SACEUR) non sarà più americano.

La situazione sembra quindi portare a un riequilibrio della partnership a favore dell'Europa e la redistribuzione dei ruoli, rischi, responsabilità all'interno dell'Alleanza.

Hanno preso corpo alcune iniziative, quali la nascita del Nucleo di Pianificazione UEO e dell'Eurocorps franco-tedesco, di cui peraltro (De Ruiz Palmer) "non si sa interpretare né il ruolo né la collocazione"; riserva condivisa nei passi precedenti dagli altri ricercatori.

Nascono nel frattempo dall'attivismo europeo, non sperimentato alla luce di forme di "division of labour", alcune forme di duplicazione. Sia la Nato sia l'UEO conducono pattugliamento di sorveglianza nell'Adriatico a favore di un embargo imposto dall'ONU e l'UEO ha mandato propri osservatori in Bosnia.

Tuttavia, qualche ricaduta esso sembra averlo anche nel settore degli armamenti dove una più stretta e intensa cooperazione intereuropea dovrebbe consigliare, anche a prescindere da fattori economico-industriali, una mag-

giore cooperazione anche sul piano degli approvvigionamenti. Ciò porterà alla rivalutazione delle politiche di difesa dei membri Nato e dei programmi di approvvigionamento.

Secondo De Ruiz Palmer, sono sette i fattori che regoleranno la cooperazione negli armamenti in futuro:

- la nuova strategia militare della Nato "*più mobilità e flessibilità delle forze*" porterà a modificare alcune tendenze negli approvvigionamenti;
- la transizione verso nuove strutture di forza multinazionali favorita maggiore interoperabilità e standardizzazione;
- le nuove richieste operative: sorveglianza su larga scala, intelligence in tempo quasi reale, comunicazioni mobili, ponte aereo strategico, rifornimento in volo, mobilità aerea tattica, munizioni di precisione, ecc.;
- la crescente importanza di nuove tecnologie;
- la riduzione dei bilanci della difesa. Quello britannico verrà ridotto al 3,4% nel 1993-1994 e quello americano al 3,6% nel 1996;
- la diminuzione delle forze nazionali e delle scorte e meno produzione;
- l'incertezza dell'export;
- il contesto generale per gli approvvigionamenti.

Pare legittimo confrontare in questo contesto la spesa per la difesa italiana con quelle considerate critiche per il prossimo futuro per la Gran Bretagna e gli USA. In termini di % del P.I.L. la nostra quota è pari a 1/3.

#### b. *La collaborazione euroatlantica.*

Per quanto riguarda lo scambio euroatlantico gli esiti delle varie iniziative prese, dal 1976 in poi, sono stati abbastanza deludenti. Il "*buy american*" dismesso per legge è restato in larga misura operativo nei fatti per la riluttanza dell'apparato militare ad adottare materiali e armi stranieri.

Si cita, a tale proposito, il caso del Missile CA Roland che, acquistato per le forze americane, ebbe (De Ruiz Palmer) una "*fine vergognosa*" quando fu trasferito alla Guardia Nazionale in Messico.

Non è che siano mancate peraltro le iniziative per porre rimedio a un interscambio insoddisfacente fra Stati Uniti ed Europa. Fra esse quella delle "*famiglie d'armi*" (family of weapons) che ebbe qualche risultato.

La seguirono prima quella delle "*tecnologie emergenti*" (Emerging technologies/FOFA), con risultato zero e la "*Strategia delle Risorse*" (Resources strategy) per curare il "*disarmo strutturale*".

I Ministri della Difesa della Nato elaborarono quindi una "*strategia avanzata per la cooperazione negli armamenti*". Ma una delle proposte, quella di



elaborare una pianificazione congiunta per gli armamenti, passò solo due anni dopo.

Anche all'interno degli Stati Uniti si prodigarono in molti, fra cui Abshire, Nunn, Roth e Warner, per finanziare la cooperazione euroatlantica. Tuttavia, la maggior parte dei programmi così finanziati, è fallita. I pochi successi si riferivano a iniziative relative a un sistema integrato (difesa aerea, controllo in volo, ecc.).

È anche vero che i fondi assegnati per promuovere la cooperazione con l'Europa furono usati dalle FF.AA. americane per finanziare programmi marginali e che, in alcune occasioni, furono lasciate cadere iniziative di collaborazione a doppio finanziamento (americano-europeo) con serie difficoltà per i partner europei.

Oggi, a causa della recessione, aumenta negli Stati Uniti la tendenza all'autarchia e vi sono dubbi sulla reale volontà americana di cooperare con gli alleati. Vi è anche una obiettiva difficoltà del Congresso a favorire una politica di cooperazione negli armamenti; ad essa si associa la riluttanza dell'industria americana a cooperare in quanto teme (con l'eccezione del settore aerospaziale e dell'elettronica) la collaborazione internazionale.

### *c. La collaborazione intereuropea.*

Anche in Europa non sono mancate, dall'istituzione dell'Eurogruppo nel 1968 in poi, le iniziative per favorire la cooperazione nel settore degli armamenti.

Tuttavia, in Europa, si può contare un programma riuscito per ognuno fallito. Ed è anche vero che in alcuni casi un programma riuscito (es: Otomat franco-italiano) non ha dato un buon successo commerciale. I programmi che hanno avuto migliore esito sono quelli su base bilaterale (aereo da trasporto Transall, elicottero Puma, Gazelle e Lynx, missili anticarro Hot e Milan, missile SA Roland, missile AS Martel) e fra tre partners (FH-70 e Tornado).

Continueranno a prevalere (De Ruiz Palmer, Treverton), i progetti bilaterali, ma cresceranno quelli multinazionali e quelli ad acquisizione libera. Significativo è stato, nel 1988, il lancio dell'EUCLID, ben lontano comunque dall'agenzia di ricerca americana Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA). Ora l'IEPG tenta di creare un mercato della difesa ma l'applicazione del *juste retour* impedisce la cooperazione.

Si segnala in questo contesto, come fatto anomalo, la cooperazione franco-tedesca che ha penalizzato altri paesi europei entro l'Alleanza poiché (De Ruiz Palmer) *"le considerazioni politiche hanno avuto un'influenza decisiva*



sulla cooperazione per gli armamenti per fare un segnale della vitalità della loro Alleanza bilaterale all'interno dell'Alleanza".

Ciononostante il carro armato franco-tedesco è fallito. L'elicottero Tiger da combattimento, sorto principalmente per motivazioni politiche, stenta per i costi e per le divergenze sui requisiti operativi.

Comunque sia, il principale problema dell'Europa è l'eccesso di capacità industriale rispetto alla domanda. Sono settori in crisi: la costruzione navale, quella dei carri armati, dell'elettronica di difesa. Non c'è inoltre una cooperazione a lungo termine dei centri di design aerospaziali europei nonostante le numerose collaborazioni individuali: oggi EH-101 ed EFA.

Il precedente fenomeno risalta maggiormente quando si confronta la situazione europea con quella americana, caratterizzando l'asimmetria transatlantica. Le spese per l'approvvigionamento americane superano quelle di tutti gli altri alleati Nato per 4 a 1. L'economia di scala (7000 carri armati M-1 contro 650 Leclerc) consente all'industria americana costi estremamente bassi.

In Europa non esiste invece una fonte comune di cooperazione; la Comunità Europea (Treverton) *"non si è interessata di specifici sistemi d'arma ma nel sostegno della ricerca, soprattutto su tecnologie doppio-uso, e nella riduzione delle barriere doganali... eppure un mercato aperto europeo consentirebbe risparmi del 30%"*.

La base industriale europea è invece frammentata e la sovracapacità industriale è in aumento per la riduzione delle commesse e l'aumento dei paesi produttori. Inoltre tagli di bilancio non meditati e improvvisi creano grossi problemi anche ai settori civili.

Quali esempi perversi della crescente mancanza di standardizzazione nella Nato si citano il numero degli aerei da combattimento passato dagli anni '60 da 15 a 22 mentre quello dei carri è passato da 7 a 10. Prolifera di navi corvetta/fregata. L'incubo logistico si è quindi aggravato ponendo in difficoltà la tendenza attuale alle missioni multinazionali.

Influisce negativamente anche la sfasatura nei tempi di approvvigionamento fra vari paesi, attribuibile anche a costi alti che costringono a mantenere in linea sistemi vecchi e quindi a ritardare la loro sostituzione con nuovi programmi. Vi sono differenze, difficili da colmare, fra i calendari di approvvigionamento delle due sponde dell'Atlantico. Ad esempio, gli USA sono saturi di M1 mentre il Leclerc e l'Ariete stanno per uscire.

Un ammodernamento strisciante, che può risolvere alcune esigenze operative ma che riduce ulteriormente una potenziale fetta di mercato, è oggi attuato tramite la cessione, da parte della Germania e degli USA, dei carri in esubero che essi dovranno cedere a seguito delle misure di controllo degli armamenti.

Nella situazione attuale, dice l'autore, le singole Nazioni dovranno stabilire una mix equilibrata fra autonomia, cooperazione internazionale e acquisto da altri partners. Le imprese europee e americane verso la metà degli anni '80 si sono specializzate, si sono date alla ricerca di partner, o hanno stabilito alleanze strategiche.

La prassi seguita è quella dei campioni nazionali (vds. Alenia) e dei gruppi transnazionali all'interno dei paesi europei. Fra le industrie specializzate la Dassault e la CASA mentre le Associazioni più importanti sono la DASA-Aerospaziale; La GEC-Matra-Siemens; l'Aerospace e la Thomson-CSF (primo e secondo produttore nel campo della difesa).

Nella cooperazione per la produzione di singoli sistemi d'arma il modello più seguito è quello dell'Euromissile. Sulla sua scia sono nati: Eurocopter, (Francia-Germania), Eurosam (Francia-Italia), Euroflag (trasporto aereo), Europatrol (aereo pattugliamento marittimo). Con queste iniziative gli europei stanno conseguendo la massa critica per competere con l'Oltreoceano.

#### *d. Prospettive per il futuro.*

In campo Nato nel 1992 la cooperazione per gli armamenti sta cambiando anche perché aumenta l'esigenza di standardizzazione associata alle forze multinazionali. Sono nate le priorità a lungo termine approvate a livello ministeriale, gli scambi di informazioni in un sottocomitato del CNAD, è cresciuta la cooperazione nella ricerca avanzata, ecc. Solo la Nato possiede un meccanismo istituzionalizzato che tratti le esigenze militari degli stati membri e possa influenzarne le priorità.

Tutto dipende dall'interesse e determinazione degli USA che però probabilmente insisteranno nel concentrare le risorse più sulla ricerca e sviluppo di tecnologia che non sull'approvvigionamento. Non si sa ancora quale saranno le conseguenze di questa linea di condotta per la cooperazione internazionale. È anche vero che la presenza militare USA, se troppo ridotta, non svolgerà più il ruolo di calamita nei due sensi, da e verso l'Europa.

Come aree privilegiate per la cooperazione restano comunque: la difesa estesa, le operazioni antisom, il controllo terrestre su grandi superfici, la verifica del controllo degli armamenti e la gestione della crisi, i sistemi di comunicazione e informazione, la simulazione e l'addestramento con computer.

L'integrazione politica potrebbe portare a una maggiore razionalizzazione. Un passo positivo è l'inserimento dell'IEPG ed Eurogruppo nell'UEO. La fusione fra i tre ha però visto complicazioni crescenti e ha ritardato la creazione dell'Agenzia di approvvigionamento di difesa europea nell'IEPG che rischia di

essere al massimo un organo di coordinamento. L'IEPG si è comunque sciolto per semplificare le cose e l'Eurogruppo dovrebbe fare quanto prima altrettanto.

La Gran Bretagna ha detto che la responsabilità degli approvvigionamenti è nazionale e manca del resto una Politica Comune degli armamenti per fare diversamente. L'UEO potrebbe essere la sede della consultazione collettiva.

Sembra che l'UEO dovrebbe invertire le sue priorità pensando prima alle forze che al loro impiego operativo. Forse sarebbe meglio che l'approvvigionamento entrasse fra le competenze della CEE sempre che si riesca a darle una politica di sicurezza comune.

Le difficoltà sono ancora molte e possono attribuirsi alla mancanza di un vero leader, di differenze nei requisiti operativi, di diversi tempi di sostituzione dei materiali, di diverse politiche di approvvigionamento, di diverse strutture industriali della difesa e diverse intenzioni politiche. Sono cause che hanno esasperato i problemi creati dalla frammentazione del mercato della difesa.

La proliferazione delle industrie nazionali ha danneggiato la standardizzazione con la moltiplicazione dei prodotti nazionali. L'unica tendenza positiva è quella degli aerei da trasporto e da combattimento dove la molteplicità di aerei di disegno americano è stata sostituita da una più bassa quantità in una "mix" di modelli europei e americani.

In definitiva, vi sono tendenze che favoriscono la cooperazione internazionale ma altre di segno contrario. La cooperazione transatlantica potrebbe essere inoltre minacciata da difficoltà nei negoziati nell'Uruguay Round.

Si possono segnalare tre punti a favore della cooperazione:

- l'aspettativa politica di maggiori benefici;
- la concorrenza e la crescente dipendenza da tecnologie a doppio uso;
- la maggiore enfasi sulla standardizzazione e interoperabilità.

In definitiva, la storia della cooperazione negli armamenti sul piano euroatlantico come su quello intereuropeo è segnata da *"fallimento, frustrazione, sfiducia e scetticismo"*. Le prospettive future dipenderanno (De Ruiz Palmer) da una *"forte capacità di previsione, dal possesso di uno scopo certo, dall'arte di governare"*.

## 5. LA RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI NAZIONALI DELL'ITALIA NEL NUOVO SISTEMA MULTI-ISTITUZIONALE DI SICUREZZA EUROPEA.

### a. Una politica di sicurezza nazionale evanescente.

Il problema della rappresentanza dell'interesse nazionale è, per l'Italia, di maggiore difficoltà che non nella maggioranza dei paesi occidentali. È noto in-

fatti come in questo dopoguerra, per una varietà di motivi storico-politici che non ci si sofferma ad analizzare, si sia evitato di configurare l'Italia quale uno Stato/Nazione depositaria quindi di un interesse nazionale.

Quando, peraltro, si sono rivendicati o il prestigio o la sovranità nazionale, in occasione di mancate partecipazioni a Summit (es: Guadalupe) o d'incidenti internazionali (es: Crisi Lauro-Sigonella), si è dimostrato che presso altre Nazioni la posizione dell'Italia a riguardo era ritenuta debole o si poteva anche ignorare (31).

Solo oggi si sta riscoprendo, quasi che fosse una novità, l'interesse nazionale, ma è una scelta non solo tardiva ma anche priva di una cultura che possa tradurla in orientamenti esperti. Negli anni precedenti infatti l'assenza di questo tema fondamentale dalla nostra politica ha inevitabilmente penalizzato la politica estera, impostata e condotta in termini di adesione a grandi scelte (NATO, CEE, ONU, ecc..) coerenti con una visione corretta ma generica dell'interesse nazionale oltre che non rappresentative di interessi ben definiti e concreti.

Inoltre, la nostra politica estera è stata spesso considerata come prerogativa da esercitarsi in gelosa esclusiva da parte del Ministero degli Esteri, anziché come armonica combinazione delle scelte di politica estera dei vari Dicasteri. Si sottolinea quindi che *"la politica estera ha spesso finito per considerare l'attività diplomatica di sua pertinenza esclusiva e non di rado, valendosi della sua posizione, ha assunto iniziative di rilevanza politica generale al di fuori di uno schema di concertazione con altri rami dell'esecutivo"*.

Particolarmente penalizzata è stata la politica militare, totalmente asservita a tendenze internazionalistiche mutuata dalla politica estera. Ne è conseguito che l'Italia è stata quantomai debole nel campo di quelle *"high policies"* che altrove qualificano invece la politica di sicurezza nazionale. Il noto *"basso profilo"* che si è spesso rimproverato all'Italia sia all'interno sia all'estero è la conseguenza diretta e inevitabile della tendenza politica a trascurare l'interesse nazionale.

La debolezza delle singole politiche, dovuta all'assenza di una ispirazione comune, ha concorso all'assenza di un coordinamento interministeriale fra le *"high policies"* che meglio qualificano la politica di sicurezza nazionale (esterna, militare, interna). Il modus operandi si è perciò così definito: la politica interna ha operato con spiccata autonomia, la politica esterna si è prodigata in una presenza partecipativa (32) spesso priva di contenuti ma anche tale da non fare corrispondere gli impegni a motivazioni nazionali ben definite.

In brevi linee, la situazione consultivo-decisionale dello Stato italiano in termini di politica di Sicurezza si può così descrivere: assenza di impostazione interministeriale a livello Consiglio dei Ministri e di coordinamento interministeriale, vanificazione delle funzioni del Consiglio Supremo della Difesa,



marginalizzazione degli organismi pluridisciplinari e interministeriali creati, precarietà nella trattazione dei vari argomenti (33).

In quel contesto, è stata marginalizzata soprattutto la dimensione militare (34) probabilmente considerata di minore gradimento politico oltre che non ritenuta necessaria in un contesto di sicurezza in cui l'Italia rinunciava a priori di definire una posizione nazionale chiara in merito alle principali scelte politico-militari.

Nel contesto della ricerca si propone quindi di porre rimedio all'attuale situazione istituendo un Comitato Interministeriale per la Politica di Sicurezza e Difesa Nazionale (35) a cui dovrebbero partecipare i Dicasteri degli Esteri, della Difesa, degli Interni e del Tesoro, con la partecipazione ad hoc di altri Dicasteri ove la materia da trattare lo richieda.

Si ritiene che l'idea sia meritevole di attenta valutazione, soprattutto nell'attuale contesto internazionale che esige da parte delle singole Nazioni un alto tasso di coordinamento. Per assicurare operatività all'organismo si dovrebbe comunque garantirgli una segreteria permanente.

#### *b. Collegamento fra i Dicasteri degli Esteri e della Difesa.*

Ai fini di una coerente e intelligente Politica di Sicurezza Nazionale, *conditio sine qua non* è un agile, continuo e collaborativo rapporto fra i due Dicasteri degli Esteri e della Difesa.

Non si tratta infatti soltanto di un'esigenza di impostazione a monte degli indirizzi della Politica di Sicurezza nazionale bensì della necessità di affrontare assieme la rappresentazione, la tutela e la gestione degli interessi nazionali in un contesto internazionale in cui si moltiplicano sia i fori istituzionali sia le occasioni d'incontro sui temi più vari anche di grande rilevanza.

Tuttavia, a parte eccezioni occasionali che non fanno testo, (36) questo tipo di rapporto non c'è; anzi, negli ultimi anni, si è accentuata notevolmente la separatezza che raggiunge livelli esasperati quando all'assenza di dialogo fra le due Istituzioni si somma l'incomunicabilità fra Ministri (37).

Tuttavia è proprio questa eccessiva dipendenza dal rapporto fra Ministri a porre in luce la fragilità del rapporto fra Istituzioni che, ove esistesse e fosse fondato su basi solide, riuscirebbe comunque a funzionare.

Tale situazione è dovuta a più motivi: inadeguatezza delle strutture di vertice di entrambi i Dicasteri incapaci entrambi di svolgere un'effettiva azione di coordinamento (38) anche per un'errata ripartizione delle funzioni al loro interno; ingerenza nelle attività di entrambi delle strutture di Gabinetto che s'interpongono fra il Dicastero e l'esterno e fra il Ministro e l'interno gerarchizzando



e verticizzando ogni rapporto; anomalia e asimmetricità dello scambio reciproco di Consiglieri ("diplomatico" per il Ministero della Difesa, e "militare" per quello degli Esteri) (39) in funzione di coordinamento, soluzione surrettiziamente verticistica largamente superata che ostacola il coordinamento "orizzontale" fra vari elementi della struttura; posizione privilegiata del Ministero degli Esteri rispetto a quello della Difesa nel rapporto con le altre istituzioni, con gli organismi internazionali e con il Governo sul tema della difesa (40); pragmatico disordine delle strutture nazionali all'interno di fori internazionali con relative difficoltà a comunicare fra loro nonché con i rispettivi Dicasteri.

Non v'è dubbio comunque che la debolezza della posizione della Difesa rispetto a quella degli Esteri, tanto marcata che un Ministro della Difesa (41) ha pubblicamente affermato "l'ancillarità" della Politica militare rispetto a quella estera, dipende dalla sorprendente assenza di un tentativo di formulare una Politica militare di adeguata portata (42) e dall'insistenza degli organi della Difesa nel tutelare equilibri burocratici interni in luogo di tutelare le proprie funzioni anche verso l'esterno.

Prevale (43) ancora nel Ministero della Difesa la convinzione che gli impegni militari siano di competenza esclusiva del Ministero degli Esteri (44); al primo, che rinuncia così di essere fonte di formulazione politica, spetta quindi soltanto adeguarsi, soddisfare come può le esigenze e infine presentare ex post il conto delle sue prestazioni sperando che esso trovi accoglimento.

È una soluzione assolutamente insoddisfacente non solo per la Difesa che si trova davanti a dei *fait accompli*, che si traducono anche in oneri rischiosi e onerosi, ma anche per la Sicurezza Nazionale così privata dal dibattito fra due suoi organismi su un tema così vitale. Tale metodo non consente infatti di vagliare preventivamente e compiutamente il fine politico, la difficoltà dell'impresa, i suoi rischi e i suoi costi (45).

In definitiva, si ha ragione di ritenere che l'attuale situazione dei nostri Dicasteri e il rapporto esistente fra loro e fra i loro organismi periferici non sia adeguato all'esigenza di una comune Politica di Sicurezza in un contesto internazionale di crescente difficoltà e conflittualità.

Non è questa la sede per proporre adattamenti alle attuali istituzioni, anche se alcune proposte del testo sono meritevoli di approfondimento. Si possono però proporre le linee di tendenza di tali cambiamenti: razionalizzazione in chiave funzionale di entrambe le strutture sia al Centro nazionale sia alla periferia internazionale, snellimento delle procedure, promozione di molteplici e snelli coordinamenti "orizzontali" in aggiunta a quelli "verticali" che, a loro volta, dovrebbero essere meglio e più frequentemente attivati, abolizione o comunque radicale ridimensionamento del ruolo dei "Consiglieri" che non hanno ragione d'essere in strutture modernamente strutturate e attrezzate.

Infine, formulazione di una Politica Militare che sia in grado di confron-

tarsi, in modo collaborativo, con quella Estera; entrambe ispirate da una Politica di Sicurezza dettata dal Governo in funzione di un ben individuato interesse nazionale. A questo fine è indubbiamente necessario che la Difesa provveda a costituire un organismo di elevata potenzialità in grado di rappresentare i suoi interessi sia all'esterno sia all'interno. Certamente non è poco ma non sembra che rimedi minori possano portare sollievo al problema della tutela dell'interesse nazionale in un mondo in rapida evoluzione.

Per concludere, due citazioni. Una politica di sicurezza affidata a istituzioni intelligenti e capaci consente di *"ottimizzare il potenziale e l'influenza di una nazione"* (46) e vi sono invece *"nazioni impedito ad agire dalle loro istituzioni"* (47). Si tratterà di vedere a quale categoria si deciderà di appartenere. È comunque certo che la lettura della ricerca sembra indicare la tendenza a perseguire pervicacemente la seconda tendenza.

## NOTE

1. Francois Heisbourg, già Direttore dell'International Institute for Strategic Studies al Seminario Corriere della Sera/International Herald Tribune di Roma, 1991.
2. Un caso attuale è quello che collega la crisi della Bosnia-Erzegovina con il piano Vance-Owen sponsorizzato dall'ONU. Il desiderio di pace è condiviso dall'ONU e da tutte le parti in gioco, ma le opinioni divergono sul tipo di pace da offrire. È chiaro, infatti, che i pareri di islamici, croati e serbi divergono sul piano Vance-Owen.
3. PETER PARET e MICHAEL HOWARD (ed) CARL VON CLAUSEWITZ, *On war*, Princeton University Press, Princeton, 1976, pag. 370.
4. Il termine "fuori area" è preso in prestito dalla terminologia Nato. Vuole indicare per i paesi europei tutti quegli impegni che non sono compresi nell'area geostrategica del Trattato dell'Alleanza Atlantica. Impegni che, come quello possibile nella Bosnia-Erzegovina, non sono necessariamente "oltremare" ma sul continente eurasiatico se non addirittura in Europa.
5. È noto come, soprattutto agli inizi della crisi della ex Jugoslavia, si siano formate diverse posizioni sui modi per affrontare il problema: tedesca e austriaca, ungherese, francese, italiana, americana, britannica, greca e turca. La divergenza di interessi ha, peraltro, contribuito a peggiorare la crisi.
6. Diversamente dai grandi conflitti, gli impegni multinazionali di pace sono spesso soggetti a continui mutamenti che esigono il flessibile adattamento della gestione politica. Ciò è assai difficile da ottenere quando il mutamento di tale gestione comporta diversi oneri e rischi per i singoli partecipanti.
7. Cfr. PETER PARET e MICHAEL HOWARD (ED) CARL VON CLAUSEWITZ, *On war*, 1976, pag. 593.
8. Cfr. PETER PARET e MICHAEL HOWARD (ED) CARL VON CLAUSEWITZ, *On war*, 1976, pag. 579.
9. LADIS K. D. KRISTOF, *The origins and evolution of geopolitics*, The journal on conflict resolution, vol. IV, n. 1, University of Michigan, Michigan, march 1960, pag. 20.
10. Il termine "periferia" non va interpretato nella sua sola accezione geografica e neppure geopolitica bensì significare un rapporto qualsiasi di inferiorità o marginalità di uno stato rispetto a paesi leader e come tali "centro" di influenza e di decisione.
11. Tale distinzione è operata in: HAROLD SPROUT, *Geopolitical hypotheses in technological perspective*. World Politics, Volume XV, oct. 1962 July 1963, Princeton University, Princeton.
12. PHILIP A. REYNOLDS, *Non state actors and international outcomes*, British Journal of International studies, vol. 5, n. 2, British International Studies Ass./Longman, 1979, pagg. 99-110.
- Sullo stesso argomento: SAMUEL P. HUNTINGTON, *Transnational organizations in world politics*, World Politics, vol. XXV, Princeton University Press, 1973, pagg. 333-368.
13. JOHAN GALTUNG, *A structural theory of imperialism*, Journal of Peace Research, vol. 13, n. 2, 1971 pagg. 81-94.



14. Cfr. JOHAN GALTUNG, *op. cit.*, 1971 pagg. 81-94.

15. Luigi Caligaris (a cura di), *Difesa europea. Proposte e sfide*, Edizioni Comunità, Milano, 1990. Nelle varie analisi del testo ricorre con frequenza, soprattutto in quelli appartenenti a paesi "periferici", il timore di "marginalizzazione". Vi sono coinvolti tuttavia anche i paesi minori del "centro" e lo stesso Canada. Il termine "centro" non è sempre attribuito con criteri scientifici. Ad esempio, il "cuore" (heartland) di un contesto politico-strategico è stato per alcuni (Mackinder) l'Unione Sovietica, per altri (Mitchell) il Pacifico. Il "centro" si sposta cioè a seconda della visione di ciascuno sia del problema sia del proprio ruolo rispetto al problema.

16. Cfr. M. Smith, R. Little, M. Schackleton (a cura di), *op. cit.* pag. 16

17. NICCOLÒ MACHIAVELLI, *Il Principe*, Cap. XXXVIII

18. Cfr. M. Smith, R. Little, M. Schackleton (a cura di), *op. cit.* pag. 16.

19. Parte di questa tendenza a inserirsi in iniziative internazionali per acquisire prestigio è l'offerta di forze militari per operazioni di pace, spesso senza previa valutazione delle loro possibilità di successo, dei rischi, della durata, dei costi. Questa tendenza, pur costosa e rischiosa, non avvicina invece all'obiettivo di centralità in quanto effimera mentre consuma risorse preziose.

20. Il "concetto strategico" della Nato, del Summit di Roma dell'autunno 1991, non è un'alternativa vera e propria all'articolata ancorché superata Strategia della Risposta Flessibile. È stato definito alcuni come "una lunga lista di esigenze da soddisfare".

21. L'Eurocorps è stato messo a disposizione anche della Nato per migliorare i rapporti fra la Nato e la Francia in caso di guerra. Molte ambiguità comunque permangono e giustificano il dubbio che si tratti di un artificio politico e non di una convincente soluzione strategico-militare.

22. Pur confermando la scarsa ortodossia metodologica di anticipare strutture militari in una situazione di vuoto politico-strategico, è anche giusto riconoscere che, nelle more di una seria iniziativa politica, qualche anticipazione militare sembra opportuna. In quel modo, nel momento in cui sarà sciolta la riserva politica, sarà disponibile uno strumento militare in qualche modo rispondente alle missioni da compiere. Di questo devono tenere conto soprattutto quei paesi che hanno forze meno idonee per missioni del tipo anticipato. Quindi, l'Italia.

23. Il Summit di Roma dell'autunno 1991 ha tentato di dirimere le vertenze fra Istituzioni proponendo una bizzarra formula di multiplo collegamento fra loro (*interlocking*). Una soluzione soddisfacente sul piano diplomatico ma così problematica tanto da essere difficile da rappresentare anche solo sul piano grafico.

24. Cfr. Peter Paret e Michael Howard (ed) Carl von Clausewitz, *On war* pag. 605.

25. L'accusa rivolta alle nuove istituzioni è di nascere e crescere secondo iniziative politiche dissociate dalla geografia e dalle esigenze strategiche. Ciò rende difficile il passaggio dalla fase dichiaratoria, che non ha forti limiti, alla fase attuativa che è invece condizionata dai vincoli posti per l'appunto dai due parametri dimenticati.

26. Nel seminario del Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) di Ebenhausen sul "futuro dell'Europa Centro Orientale" tenuto a Villa Vigone (Como) fra il 2 e il 5 aprile 1993 è emersa la tendenza dei paesi centro-orientali dell'Europa a soddisfare le lo-

ro esigenze di sicurezza militare attraverso la Nato prima ancora di risolvere quelle economiche mediante la Comunità Europea.

27. Secondo MARTEN VAN HEUVEN, (*Adjustment for the European Community: Consolidation and fragmentation in the coming decade*, A Rand Note, 1992, Rand, CA, pag. 11) anche precedenti oppositori della Nato, quale l'SVP tedesco, vedono con favore la presenza militare americana quale fattore di equilibrio, purché però non si percepisca l'uso delle forze americane dislocate in Europa in sostegno di una politica estera che sia in disaccordo con gli interessi europei.

28. Nell'accordo di Maastricht la possibilità che l'UEO diventi un organizzazione capace di assumere un ruolo nel campo della difesa è sottoposta a revisione dal Consiglio dei Ministri della Comunità prima che espiro nel 1998 il Trattato che ha dato vita all'UEO.

29. Treverton esprime lo scetticismo e la perplessità americani sulle iniziative europee. Non per nulla MARTEN VAN HEUVEN, (*op. cit.*, 1992, Rand, pag. 15) concorda con Treverton. Secondo Van Heuven, gli europei desiderano una presenza americana per i seguenti motivi: tutela verso il risorgere di rischi dalla Russia, deterrenza nucleare, protezione contro imprevisti, equilibrio in un subcontinente dove il centro di gravità di è spostato da Mosca a Berlino, agevolazione rapporti fra paesi europei.

30. Hanno fatto domanda di associazione alla Comunità Europea: Austria, Malta, Cipro e la Turchia. Si è aggiunta anche la Svezia, che pare disposta a rinunciare alla propria neutralità. In ultimo anche la Norvegia e la Svizzera. In alcuni casi, peraltro, (Svezia, Svizzera) l'associazione deve essere confermata da referendum il cui esito è incerto. Sono convinte di dovere ottenere l'accesso alla Comunità, non appena le loro condizioni lo consentano, l'Ungheria, la Cecoslovacchia, la Polonia.

Secondo MARTEN VAN HEUVEN (*op. cit.*, 1992, Rand, CA, pag. 5) altri possibili candidati possono essere i tre paesi Baltici, la Croazia, la Bosnia-Erzegovina, l'Ucraina, la Bielorussia e anche la Russia. La tendenza all'aggregazione alla Comunità potrebbe, se non resistita, portare a un ampliamento simile a quello della CSCE (si parla di 20-25 membri con diversi stati d'associazione) snaturalizzando la Comunità e le sue funzioni.

31. A proposito di Sigonella, vds. LUIGI CALIGARIS, *Crisi nel Mediterraneo, Italia impreparata*, Indipendente, 28 aprile 1992, Milano.

32. Le oltre venti missioni oltremare condotte dalle nostre FF.AA. sono l'immediata conseguenza di questo partecipazionismo privo di matrice politico-militare. Sono missioni chiaramente dirette a guadagnare un posto nei direttori internazionali all'Italia (secondo le tendenze storiche della "politica del sedere", così definita dall'Amb. Roberto Ducci), senza un vero tentativo di una ricerca ed affermazione di un ruolo qualificante per l'Italia. Non è un caso che il nostro paese sia stato più volte definito dagli americani quale "*staunch ally*", alleato fidato ma subordinato.

33. Si citano fra gli altri il Consiglio di gabinetto, il Centro Decisione Nazionale, il Comitato Politico Strategico.

34. Un esempio non trascurabile di questa tendenza è stata l'abolizione della sola carica di Consigliere Militare presso la Presidenza del Consiglio.

35. All'estero questi Comitati sono frequenti. Si ricorda, fra i più anziani, l'Overseas and Defence Policy britannico.



36. Luigi Caligaris (a cura di) *"Obiettivo Difesa"*, Arel/Il Mulino 1986, nota (186), pag. 236.

37. Alcuni anni fa, al consiglio rivolto a un Ministro degli esteri di collaborare con la Difesa, egli rispose che non c'era una Difesa con cui comunicare.

38. Per entrambi si promette da vari anni una Riforma dei Vertici. Per il Ministero degli Esteri l'ultima Riforma globale risale al 1967 e quella della Difesa al 1965. In seguito sono stati adottati aggiustamenti di ordine surrettizio per fronteggiare particolari esigenze senza però spesso assicurarsi delle ripercussioni. Tipico è a esempio il caso dell'Ufficio Politica Militare dello Stato Maggiore della Difesa che, invece di essere potenziato per adeguarlo a strutture analoghe di altri paesi è stato abolito. Un vuoto singolare dato che il Capo di Stato Maggiore della Difesa è il massimo consulente militare del Ministro in termini di politica militare e che, inoltre, il suo Rappresentante Militare presso la Nato (MilRep) ha tre sezioni, di cui una di Politica Militare. Con chi questa debba corrispondere data l'assenza di un equivalente organo centrale è difficile comprendere.

39. In realtà i due Consiglieri svolgono la loro attività su piani totalmente diversi. Quello "diplomatico", favorito dall'assenza di un organo di Politica Militare autorevole è divenuto a tutti gli effetti il più autorevole consigliere del Ministro anche in termini di Politica Militare; quello "militare" è invece una presenza del tutto marginale.

40. Lo studio rileva l'asimmetria della consulenza del Capo del Governo dovuta alla presenza di un "consigliere diplomatico" mentre la figura del "consigliere militare" è stata abolita. Peraltro, la rete capillare di Consiglieri Diplomatici presso tutti o quasi i Dicasteri offre delle condizioni potenziali di privilegio al MAE. È vero però che questo fenomeno non è però ben visto da tutto il Corpo Diplomatico che considera anomala la personalizzazione decentrata della funzione di consulenza.

41. L'On. Virginio Rognoni, in un intervento ufficiale. Nell'audizione alla Camera dei Deputati, Commissione Difesa, Luigi Caligaris ha segnalato come ci si possa attendere poco da una Politica Militare autodefinitasi "ancella" rispetto a una Politica Estera definita a sua volta "ancella" di altre politiche.

42. Più personalità militari considerano la Politica Militare un elucubrazione di ordine accademico o un male necessario imposto dalle frequentazioni internazionali, di scarsa o nessuna rilevanza per le strutture militari e loro compiti.

43. La Politica Militare, che non trova nel Ministero della Difesa italiana alcun documento di riferimento né viene gestita con una visione a lungo termine ed ampio respiro degli obblighi della Difesa, è in realtà formulata giorno per giorno in modo surrettizio tramite gli interventi del Ministro della Difesa. Chi fa quindi la Politica Militare è l'entourage del Ministro, un "mix" di esterni e interni. Quanto ciò giovi alla continuità di pensiero e opere della Difesa è facile valutarlo.

44. Di recente, presso l'UEO il rappresentante diplomatico della Delegazione italiana ha offerto la partecipazione all'embargo navale sul Danubio senza consultare preventivamente la Difesa e solo sulla base dell'imitazione di quanto erano disposti a fare altri paesi.

45. Vds. Ministero della Difesa, Comitato di valutazione della Spesa, "Progetto per la Riforma del Sistema Difesa", Informazioni Difesa, gennaio 1993.

46. HAROLD SPROUT *Geopolitical hypotheses in technological perspective*. World

Politics, Volume XV, oct. 1962 july 1963, Princeton University, Princeton.

47. B. K. BLOUNT, *Science will change the balance of power*, The New Scientist, giugno 1957.

## Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

1. **«Il reclutamento in Italia»** (1989) di Autori vari
2. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870», Vol. I** (1989) di V. Ilari
3. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1871 al 1918», Vol. II** (1990) di V. Ilari
4. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1919 al 1943», Vol. III** (1990) di V. Ilari
5. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1943 al 1945», Vol. IV** (1991) di V. Ilari
- 5.bis **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo I «Planificazione operativa e sistema di reclutamento»** (1992) di V. Ilari
- 5.ter **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo II «Servizio militare e servizio civile - Legislazione e statistiche»** (1992) di V. Ilari
6. **«Soppressione della leva e costituzione di forze armate volontarie»** (1990) di P. Bellucci - A. Gori
- 6a. **«Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato»** (1990) di M. Marotta - S. Labonia
7. **«L'importanza militare dello spazio»** (1990) di C. Buongiorno - S. Abbà  
G. Maoli - A. Mei  
M. Nones - S. Orlandi  
F. Pacione - F. Stefani

8. **«Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia»** (1990) di F. Calogero  
M. De Andreis  
G. Devoto - P. Farinella
9. **«La "Policy Science" nel controllo degli armamenti»** (1990) di P. Isernia - P. Bellucci,  
L. Bozzo - M. Carnovale  
M. Coccia - P. Crescenzi  
C. Pelanda
10. **«Il futuro della dissuasione nucleare in Europa»** (1990) di S. Silvestri
11. **«I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988»** (1990) di F. Battistelli - P. Isernia  
P. Crescenzi - A. Graziani  
A. Montebovi  
G. Ombuen - S.S. Caparra  
C. Presciuttini
12. **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. I** (1990) di P. Bisogno - C. Pelanda  
M. Nones - S. Rossi  
V. Oderda
- 12.bis **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. II** di P. Bisogno - C. Pelanda  
M. Nones - S. Rossi  
V. Oderda
13. **«Sistema di pianificazione generale e finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito difesa»** (1990) di G. Mayer - C. Bellinzona  
N. Gallippi - P. Mearini  
P. Menna
14. **«L'industria italiana degli armamenti»** (1990) di F. Gobbo - P. Bianchi  
N. Bellini - G. Utili
15. **«La strategia sovietica nel Mediterraneo»** (1990) di L. Caligaris - K.S. Brower  
G. Cornacchia  
C.N. Donnelly - J. Sherr  
A. Tani - P. Pozzi
16. **«Profili di carriera e remunerazione nell'ambito dell'amministrazione dello Stato»** (1990) di D. Tria - T. Longhi  
A. Cerilli - A. Gagnoni  
P. Menna
17. **«Conversione dell'industria degli armamenti»** (1990) di S. Rossi - S. Rolfo  
N. Bellini
18. **«Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche»** (1990) di S. Rossi - F. Bruni Rocchia  
A. Politi - S. Gallucci
19. **«Nuove possibili concezioni del modello difensivo italiano»** (1990) di S. Silvestri - V. Ilari  
D. Gallino - A. Politi  
M. Cremasco

20. **«Warfare simulation nel teatro mediterraneo»** (1990) di M. Coccia
21. **«La formazione degli ufficiali dei corpi tecnici»** (1990) di A. Paoletti - A. D'Amico  
A. Tucciarone
22. **«Islam: problemi e prospettive politiche per l'Occidente»** (1990) di R. Aliboni - F. Bacchetti  
L. Guazzone  
V. Fiorani Piacentini  
B.M. Scarcia Amoretti
23. **«Effetti sull'economia italiana della spesa della difesa»** (1990) di A. Pedone - M. Grassini  
(Esaurito)
24. **«Atto unico europeo e industria italiana per la difesa»** (1990) di F. Onida - M. Nones  
G. Graziola - G.L. Grimaldi  
W. Hager - A. Forti  
G. Viesti
25. **«Disarmo, sviluppo e debito»** (1990) di C. Pelanda
26. **«Jugoslavia: realtà e prospettive»** (1990) di C. Pelanda - G. Meyer  
R. Lizzi - A. Truzzi  
D. Ungaro - T. Moro
27. **«Integrazione militare europea»** (1990) di S. Silvestri
28. **«Rappresentanza elettiva dei militari»** (1990) di G. Caforio - M. Nuciari
29. **«Studi strategici e militari nelle università italiane»** (1990) di P. Ungari - M. Nones  
R. Luraghi - V. Ilari
30. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. I** (1991) di V. Fiorani Piacentini
- S.N. **«Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss»** (1991) Cemiss
31. **«Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale»** (1991) di G. De Vergottini
32. **«Sviluppo, armamenti, conflittualità»** (1991) di L. Bonanate - F. Armao  
M. Cesa - W. Coralluzzo
33. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. II** (1991) di G. Ligios - R. Redaelli



34. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. I «I militari di leva»** (1991) di M. Marotta  
M.L. Maniscalco  
G. Marotta - S. Labonia  
V. Di Nicola - G. Grossi
35. **«Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica»** (1991) di D. Gallino
36. **«La formazione del dirigente militare»** (1991) di F. Fontana - F. Stefani  
G. Caccamo - G. Gasperini
37. **«L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia»** (1991) di P. Bellucci - C.M. Radaelli
38. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. III «Fenomenologia e problemi di devianza»** (1991) di G. Marotta
39. **«La dirigenza militare»** (1992) di S. Cassese - C. D'Orta
- S.N. **«Atti del Seminario sulla sicurezza in Mediterraneo»** (1991) (Roma 30 gennaio/1 febbraio 1991) di Cemiss-Deg
- S.N. **«Sintesi del modello di difesa»** (presentato in Parlamento il 26 novembre 1991) (1991) di Cemiss
40. **«Diritto internazionale per ufficiali della Marina Militare»** (1993) di N. Ronzitti - M. Gestri
41. **«I volontari a ferma prolungata: un ritratto sociologico», Tomo I** (1993) di F. Battistelli
42. **«Strategia della ricerca internazionale»** (1993) di L. Bonanate
43. **«Rapporto di ricerca su movimenti migratori e sicurezza nazionale»** (1993) di G. Sacco
44. **«Rapporto di ricerca su nuove strutture di sicurezza in Europa»** (1993) di S. Silvestri

45. **«Sistemi di comando e controllo e il loro influsso nella sicurezza italiana»** (1993) di P. Policastro
46. **«La minaccia dal fuori area contro il fianco meridionale della Nato»** (1993) di R. Aliboni
47. **«Approvvigionamento delle materie prime e crisi e conflitti nel Mediterraneo»** (1993) di G. Mureddu
48. **«Il futuro dell'aeromobilità: concetti operativi e tattici. Struttura e ordinamento d'impiego»** (1993) di A. Politi
49. **«Impatto economico delle spese militari nella Regione Emilia-Romagna»** (1993) di A. Bolognini - M. Spinedi  
Nomisma S.p.A.
50. **«I Paesi della sponda sud del Mediterraneo e la politica europea»** (1993) di R. Aliboni  
B. Scarcia Amoretti  
G. Pennisi - G. Lancioni  
L. Bottini
51. **«I problemi della sicurezza nell'Est europeo e nell'ex-Unione Sovietica»** (1993) di C. Pelanda - E. Letta  
D. Gallino - A. Corti
52. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. III** di V. Fiorani Piacentini
53. **«Presupposti concettuali e dottrinali per la configurazione di una futura forza di intervento»** (1993) di G. Caccamo
54. **«Lo status delle navi da guerra italiane in tempo di pace ed in situazione di crisi»** (1993) di A. de Guttry
55. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. II «Ufficiali e sottufficiali»** (1993) di M. Marotta

56. **«Crisi del bipolarismo: vuoti di potere e possibili conseguenze»** (1993)  
di S. Romano - J.L. Harper  
F. Mezzetti - C.M. Santoro  
D.V. Segre
57. **«Il problema della quantificazione dei dati attendibili sull'interscambio militare-industriale fra i vari paesi»**  
di S. Sandri - A. Politi
58. **«Ottimizzazione della selezione del personale - Metodi e modelli di selezione e organizzazione nelle Forze Armate Italiane»** (1994)  
di A. De Carlo
59. **«Gestione delle crisi: metodologie e strumenti»** (1994)  
di P. Isernia
60. **«Politica militare e sistema politico: i partiti ed il nuovo modello di difesa»** (1994)  
di Paolo Bellucci
61. **«Sicurezza ed insicurezza nell'Europa post-comunista»** (gennaio 1994)  
di S.A. Rossi - P. Visani
62. **«Indagine sulla propensione delle donne italiane a svolgere il servizio militare»** (1994)  
di Rossella Savarese
63. **«L'impatto economico delle spese militari in Emilia Romagna: case study su Bologna»** (1994)  
Nomisma
64. **«L'impatto della presenza militare in Emilia Romagna - Il "caso di Budrio" - Il caso del "Triangolo aeronautico": Forlì, Cervia, Rimini»** (1994)  
Nomisma
65. **«Sistemi di sicurezza nei paesi del Golfo. Riflessi per l'Occidente»** (1994)  
di R. Aliboni - L. Guazzoni  
S. Silvestri
66. **«Sistema di controllo dell'esportazione degli armamenti e della tecnologia avanzata. Ammaestramenti delle crisi del Golfo»** (1994)  
di A. Politi - A. De Guttry  
S. Gallucci - M. Bilbeisi  
M. Lastella

67. **«Emergenza marittima e forze armate - Piani di emergenza e coinvolgimento della Marina Militare in caso di gravi incidenti navali con versamenti di petrolio»** (1993) di G. Mureddu
68. **«Il Ruolo del Pilastro Europeo della NATO»**

*Raccolta delle sintesi:*

01. **«Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss»** (1991) Cemiss
02. **«Raccolta di sintesi di rapporti di ricerca su studi strategici e di politica internazionale»** (1994) Cemiss

*Altre Pubblicazioni:*

- S.N. **«Atti del Seminario sulla sicurezza in Mediterraneo»** (1991) (Roma 30 gennaio/1 febbraio 1991) Cemiss-Deg

FUSA Editrice S.r.l. - Via di Malagrotta, 293 - 00050 Roma  
Finito di stampare nel mese di Febbraio 1995





**Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.**

**Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.**